



UNIVERSIDADE DO VALE DO TAQUARI - UNIVATES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO EM AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

**OS ASSENTAMENTOS IRREGULARES NO PROCESSO DE
CONSTRUÇÃO SOCIOESPACIAL DA CIDADE DE CACOAL-RO**

Rodrigo Selhorst e Silva

Lajeado, setembro de 2018.

Rodrigo Selhorst e Silva

OS ASSENTAMENTOS IRREGULARES NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO SOCIOESPACIAL DA CIDADE DE CACOAL-RO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Ambiente e Desenvolvimento, da Universidade do Vale do Taquari - UNIVATES, como parte da exigência para obtenção do grau de Mestre em Ambiente e Desenvolvimento, na área de concentração Espaço, Ambiente e Sociedade, linha de pesquisa: Espaço e Problemas Socioambientais.

Orientadora: Dra. Margarita R. G. Mejía

Lajeado, setembro de 2018.

Rodrigo Selhorst e Silva

OS ASSENTAMENTOS IRREGULARES NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO SOCIOESPACIAL DA CIDADE DE CACOAL-RO

A Banca Examinadora abaixo aprova a Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento, da Universidade do Vale do Taquari - UNIVATES, como parte da exigência para obtenção do grau de Mestre em Ambiente e Desenvolvimento, na área de concentração Espaço, Ambiente e Sociedade.

Prof.^a Dr.^a Margarita Rosa Gaviria Mejía – Orientadora
Universidade do Vale do Taquari - UNIVATES

Prof.^a Dr.^a Luciana Turatti
Universidade do Vale do Taquari - UNIVATES

Prof.^a Dr.^a Rosmari Terezinha Cazarotto
Universidade do Vale do Taquari - UNIVATES

Prof.^a Dr.^a Maria Catarina Chitolina Zanina
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Lajeado, setembro de 2018.

Dedicatória

Aos meus avós maternos, João Uberto Selhorst (em memória) e Glotilde Stinghen Selhorst, e aos meus avós paternos, Severino Cezário da Silva (em memória) e Florentina Josefa Limeira de Souza (em memória), por terem ajudado no processo de construção socioespacial de Cacoal.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me concedido saúde ao longo desse processo de aprendizagem.

Meus pais, Renaldo e Vitória, por me proporcionarem uma formação profissional e pessoal pautada na ética, lealdade e amor.

Em especial a minha esposa Marilda e meus filhos Mickael e João Pedro, pela compreensão e apoio durante todo o mestrado.

Também não posso deixar de agradecer a minha orientadora, professora Margarita, pela paciência, ensinamento e confiança durante a pesquisa.

Por fim, aos meus colegas de mestrado, pela convivência, trabalho e descontração, proporcionando assim novas amizades.

"O planejamento urbano convencional trata os cortiços e seus habitantes de forma inteiramente paternalista. O problema dos paternalistas é que eles querem empreender mudanças muito profundas e optam por meios superficiais e ineficazes. Para solucionar o problema dos cortiços, precisamos encarar seus habitantes como pessoas capazes de compreender seus interesses pessoais e lidar com eles, o que certamente são." (JANE JACOBS)

RESUMO

A função social da cidade é garantida pela Constituição Federal, sendo esta realizada quando se é assegurado o direito a cidade sustentável, à qual é entendida como o direito à terra urbana, a moradia, ao meio ambiente equilibrado e saneado, ao trabalho e ao lazer, a infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, para a presente e futura geração. Cacoal não está garantindo uma cidade sustentável ao permitir o surgimento de 38 loteamentos irregulares entre 2006 e 2016. Assim, esta dissertação tem como objetivo indagar quais são os elementos que contribuem na expansão de fronteiras físicas em espaços urbanos promovida por setores da população menos favorecida economicamente. Os procedimentos metodológicos utilizados para realizar a pesquisa foram a revisão de literatura, para desenvolver um marco teórico na qual se apoia a pesquisa e compreender os elementos históricos que influenciaram na construção do município de Cacoal, pesquisa bibliográfica para analisar os elementos econômicos, sociais e culturais que perpassam no processo de construção de territórios em áreas urbanas de Cacoal e analisar o crescimento urbano de Cacoal entre 2006 e 2016. Outro instrumento metodológico foi o estudo de caso, realizado em dois loteamentos irregulares escolhidos por estarem dentro do perímetro urbano e possuírem no mínimo 20 e máximo 50 casas. A partir dos resultados do estudo, percebe-se que a população dos loteamentos estudados foi motivada pelo déficit habitacional a ocuparem os parcelamentos irregulares, o que gerou para eles dificuldades na obtenção do título de propriedade e consequentemente acesso a crédito imobiliário e infraestrutura básica como a energia elétrica. Portanto, a consequência da ocupação irregular do espaço urbano é a segregação espacial.

Palavras-chave: Assentamentos irregulares. Regularização fundiária. Segregação espacial. Função social da cidade.

ABSTRACT

The social function of the city is guaranteed by the Federal Constitution, which is performed when it is ensured the right to sustainable city, which is understood as the right to land, housing, balanced and healthy environment, work and leisure, urban infrastructure, transport and public services, for the present and future generation. Cacoal is not guaranteeing a sustainable city by allowing the emergence of irregular 38 between 2006 and 2016. So, this dissertation aims to inquire what are the elements that contribute in expanding physical boundaries in urban space promoted by less favoured sectors of the population economically. The methodological procedures used to perform the search were the literature review to develop a theoretical milestone which supports research and understand the historical elements that influenced the construction of the city of Cacoal, research literature to analyze the economic, social and cultural elements that pertain to the process of building in urban areas territories of Cacoal and analyse urban growth between 2006 and 2016 Cacoal. Another methodological instrument was the case study conducted in two irregular chosen for being inside the urban perimeter and have a minimum of 20 and maximum 50 houses. From the results of the study, the population of the lots studied was motivated by the housing shortage to take the irregularly shaped parcels, which generated for them difficulties in obtaining the title of property and consequently access to home loans and basic infrastructure such as electricity. Therefore, the consequence of irregular occupation of urban space is the spatial segregation.

Keywords: Irregular settlements. Agrarian regularization. Spatial segregation. Social function of the city.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do município de Cacoal-RO	14
Figura 2 – Modelo defendido por Schmitz.	51
Figura 3 – Bandeiras dos séculos XVII e XVIII.....	53
Figura 4 – Capitania de Mato Grosso.....	54
Figura 5 – Crescimento Populacional de Rondônia entre 1950-1970.	58
Figura 6 - Terra Indígena Sete de Setembro.	59
Figura 7 – Infográfico do perfil de Cacoal.....	62
Figura 8 – Infográfico do agronegócio de Cacoal.....	63
Figura 9 - Perímetro Urbano de Cacoal em 1979.....	66
Figura 10 - Evolução Urbana da Cidade de Cacoal.	67
Figura 11 - Perímetro Urbano de Cacoal em 1985.....	68
Figura 12 - Perímetro Urbano de Cacoal em 2006.....	69
Figura 13 - Perímetro Urbano de Cacoal em 2011.....	71
Figura 14 - Perímetro Urbano de Cacoal em 2012.....	72
Figura 15 - Perímetro Urbano Atual de Cacoal.....	75
Figura 16 - Evolução populacional de Cacoal.	76
Figura 17 - Baixa ocupação do Loteamento Buritis.....	77
Figura 18 - Emprego por área de ocupação.....	78
Figura 19 - Emprego na Educação.....	79
Figura 20 - Emprego na Saúde.	80
Figura 21 - Emprego na Construção Civil.	81
Figura 22 - Emprego na Atividade Imobiliária.....	81
Figura 23 - Famílias de baixa renda.....	82
Figura 24 - Localização dos parcelamentos irregulares.....	91

Figura 25 - Localização das regularizações fundiárias.....	92
Figura 26 - Frações originárias da ação trabalhista.	95
Figura 27 - Área do Loteamento em 2005.....	96
Figura 28 - Área do Loteamento em 2013.....	97
Figura 29 - Área do Loteamento em 2017.....	98
Figura 30 - Fracionamento do Lote 83.	101
Figura 31 - Área do loteamento em 2004.....	102
Figura 32 - Área do loteamento em 2013.....	103
Figura 33 - Local de trabalho e acesso ao transporte público - Lavrama.....	105
Figura 34 - Local de trabalho e acesso ao transporte público - Lote 83.....	105
Figura 35 - Acesso à Educação no loteamento Lavrama.	106
Figura 36 - Acesso à Educação ao Loteamento Lote 83.....	107
Figura 37 - Acesso à Saúde no loteamento Lavrama.....	108
Figura 38 - Acesso à Saúde ao Loteamento Lote 83.	108
Figura 39 - Acesso ao Lazer no loteamento Lavrama.	109
Figura 40 - Acesso ao Lazer no Loteamento Lote 83.....	109
Figura 41 – Foto da forma de abastecimento de água predominante no Lote 83. ...	110
Figura 42 - Vista parcial do loteamento Lavrama.	112
Figura 43 – Vista da entrada do Loteamento Lote 83.	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Aprovação de Loteamentos entre 2006 e 2016.	72
Tabela 2 - Resumo do Relatório de Fiscalização dos Parcelamentos Irregulares do solo.....	89

LISTA DE ABREVIATURAS

AEU – Área de Expansão Urbana

BNH – Banco Nacional da Habitação

CF – Constituição Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

MP – Medida Provisória

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMC – Prefeitura Municipal de Cacoal

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

SEMPPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

TEH – Territorial Escalar Hierarquizada

UBS – Unidade Básica de Saúde

ZHIS – Zona de Habitação de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	20
2.1 Esvaziamento das fronteiras entre o rural e o urbano na contemporaneidade	20
2.2 Concepções de cidade.....	26
2.3 Irregularidade fundiária no Brasil	30
2.4 Regularização fundiária – uma abordagem contemporânea.....	40
3 PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE CACOAL	50
4 CONSTRUÇÃO ESPACIAL E SOCIOECONÔMICA DE CACOAL.....	62
4.1 Elementos espaciais na formação do espaço urbano de Cacoal	65
4.2 Elementos socioeconômicos	76
5 PARCELAMENTOS IRREGULARES DO SOLO EM CACOAL.....	84
5.1 Parcelamentos irregulares na história da evolução urbana da cidade....	85
5.2 O crescimento da cidade e o acelerado aumento no número de loteamentos irregulares entre 2006 e 2016	87
5.3 Estudos de Casos.....	94
5.3.1 Loteamento Lavrama	94
5.3.2 Loteamento do Lote 83.....	99
5.3.3 Comparativo entre os loteamentos pesquisados	103
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
REFERÊNCIAS.....	118
APÊNDICE A	124

1 INTRODUÇÃO

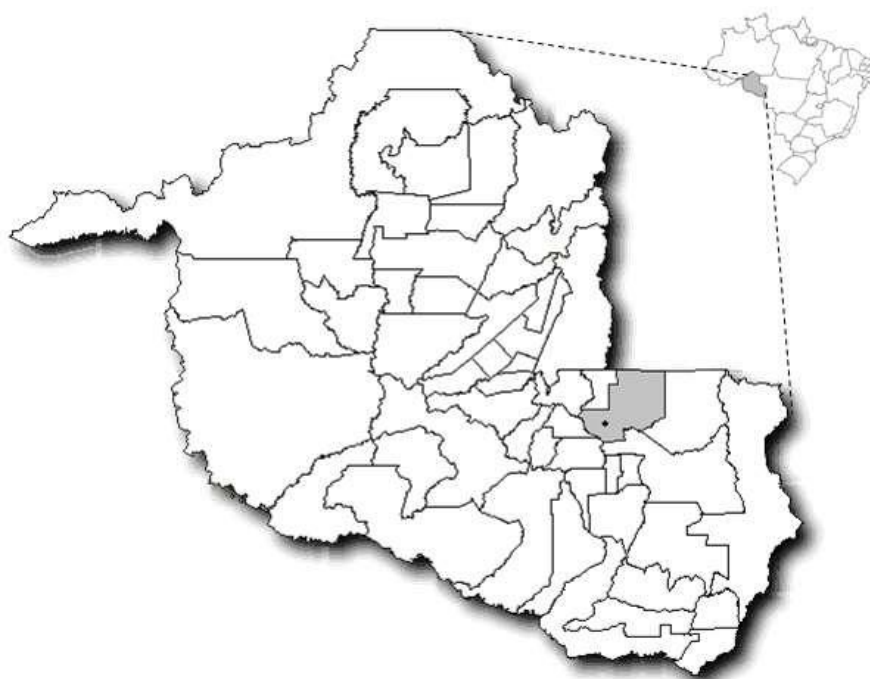
O adequado planejamento urbano e a gestão urbana são uns dos principais desafios tanto do Poder Público, quando investido no papel de regulador do uso e ocupação do solo, quanto do Arquiteto e Urbanista, com o papel de propor planos e projetos que contribuam na ordenação e expansão do desenvolvimento do espaço urbano. Estes atores utilizam recursos disponíveis voltados para o planejamento urbano, sendo o Estatuto da Cidade o principal deles, criado para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF) de 1988.

O artigo 182 da CF dispõe que a política urbana é responsabilidade do Município e deve garantir as funções sociais da cidade e consequentemente o desenvolvimento dos cidadãos. A referida função social, segundo o Estatuto da Cidade, se realiza ao garantir o direito a cidade sustentável, a qual é entendida como o direito à terra urbana, a moradia, ao meio ambiente equilibrado e saneado, ao trabalho e ao lazer, a infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, para a presente e futura geração. O Estatuto estabelece o Plano Diretor Municipal como instrumento básico do ordenamento territorial urbano, obrigatório para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes. Cabe a ele definir qual deve ser o uso e as características de ocupação de cada porção do território municipal, fazendo com que todos os imóveis cumpram sua função social. O artigo 2º do Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes a serem seguidas pelo Município ao elaborar sua política urbana, todas elas voltadas para garantir cidades sustentáveis, justas e democráticas, em que todos, pobres e ricos, desfrutem dos benefícios da urbanização.

A cidade de Cacoal, localizada na região leste do Estado de Rondônia (FIGURA 1), passou por um acelerado crescimento da área urbana a partir de 2006, com a aprovação de novos loteamentos e o aumento do perímetro urbano. Paralelo a esse

crescimento formal, que cumpre as exigências legais, surgiu um elevado número de assentamentos irregulares, desprovidos de planejamento e infraestruturas básicas. Os promotores dessa expansão urbana são vários, mas destacam-se nesse meio os proprietários de terras e os promotores imobiliários, como os maiores responsáveis pela produção socioespacial. Aliado aos promotores sociais do espaço urbano, a falta de fiscalização por parte do Município e a falta de informação da população sobre a regularidade fundiária dos imóveis, resulta na segregação socioespacial, que somada à desigualdade socioeconômica é um dos maiores problemas enfrentados pelo Poder Público do Município.

Figura 1 - Localização do município de Cacoal-RO



Fonte: Chagas et al. (2011).

A cidade de Cacoal está em pleno crescimento, mas deve-se destacar que o desenvolvimento de uma cidade não pode ser confundido com o seu crescimento, pois neste último a prioridade é a acumulação de capital econômico do qual se beneficia um setor limitado da população. Já o desenvolvimento, contrapõe os fatores de crescimento acompanhados pela melhoria dos padrões de vida da população em geral, e leva em conta os aspectos sociais envolvidos (MASCARENHAS, 2008). Assim, o crescimento é visto em números, de forma quantitativa, já o desenvolvimento se dá com a melhora da qualidade de vida dos moradores, sendo, portanto, qualitativa.

Diante do processo de crescimento da cidade, ocorrido entre 2006 e 2016, decorrente de 49 (quarenta e nove) assentamentos formais e 38 (trinta e oito) assentamentos irregulares (diagnosticados em 2017), o Município enfrenta limitações em termos de infraestrutura: falta de creches nas regiões periféricas da cidade e de transporte público, enorme rede de vias pavimentadas aguardando manutenção, sobrecarga no sistema de captação e tratamento de água, sistema de iluminação pública que gera déficit aos cofres públicos, enchentes geradas por falta de drenagem pluvial urbana e a sobrecarga no sistema de tratamento de esgoto doméstico.

Assim, com a situação exposta, pergunta-se: quais são os elementos envolvidos na sobreposição dos territórios institucional e social? O primeiro corresponde ao espaço urbano delimitado oficialmente no planejamento urbano do Município e o segundo constituído pela apropriação social do espaço urbano por camadas baixas da população de Cacoal, Estado de Rondônia.

Para responder ao questionamento, deve-se analisar os fatores que influenciam na sobreposição entre os territórios institucional e o território social no perímetro urbano do município de Cacoal. Quer dizer, indagar quais são os elementos que contribuem na expansão de fronteiras físicas em espaços urbanos promovida por setores da população menos favorecida economicamente. E para alcançar este objetivo geral da pesquisa, foram propostos os seguintes objetivos específicos:

- a) Compreender os elementos históricos que influenciaram na construção e desenvolvimento do município de Cacoal, e a atual divisão administrativa do espaço, em termos do urbano e do rural, incluindo o significado das categorias intermediárias: periurbano, vazio urbano, loteamento;
- b) Desenvolver o marco conceitual no qual se apoia a pesquisa com base na revisão bibliográfica dos conceitos desenvolvidos pela literatura para refletir acerca de diversos significados dos espaços, entre elas: território, rural, urbano, nova ruralidade;
- c) Analisar os elementos econômicos, sociais e culturais que perpassam no processo de construção de territórios em áreas urbanas do município de Cacoal entre 2006 e 2016, considerando a interferência das políticas públicas na área da gestão urbana durante esse período;
- d) Analisar o crescimento urbano de Cacoal entre 2006 e 2016, e conhecer as políticas públicas praticadas na área da gestão urbana durante esse período;

- e) Identificar os agentes produtores do espaço urbano;
- f) Analisar o perfil da população que atua na ocupação irregular de territórios urbanos. Qual é a origem, que os motivou a sair do local onde moravam antes, que atividades desenvolvem no novo território, que expectativas têm, quais são as dificuldades que enfrentam no novo território;
- g) Compreender quais são os fatos que levaram esta população ocuparem as áreas informais.

Dessa forma, a presente dissertação propõe-se a analisar a transformação e a formação da cidade de Cacoal-RO, em especial dos assentamentos urbanos irregulares, decorrente do crescimento da área urbana na cidade, e os problemas socioambientais envolvidos nesse processo. Os conflitos que resultam dessa expansão populacional e espacial são um problema que se enquadra na linha de pesquisa “Espaço e Problemas Socioambientais”, de extrema importância para o programa de Ambiente e Desenvolvimento.

O autor deste projeto ocupa o cargo de arquiteto na prefeitura de Cacoal, trabalhando no setor de Coordenação de Desenvolvimento Urbano da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN). Desde que assumiu o cargo, em março de 2014, vem atuando nas questões fundiárias do município. Encarrega-se da aprovação de loteamentos e regularização fundiária, é responsável por municiar as decisões sobre os parcelamentos irregulares e clandestinos, fornecendo informações relativas aos locais onde se encontram os parcelamentos, se estão em áreas de expansão urbana ou fora do perímetro urbano. Trata também das questões legais que envolvem os parcelamentos irregulares e clandestinos. Esta atividade é desenvolvida em um trabalho conjunto com o Ministério Público Estadual que busca solucionar o problema da irregularidade fundiária existente no município. A atual Gestão Municipal está determinada em resolver o problema que afeta os moradores destes assentamentos, e com esse objetivo criou uma Comissão de Regularização Fundiária, da qual faz parte o autor. Atualmente o trabalho dessa Comissão está em fase de levantamento de campo (topografia e aplicação de questionário socioeconômico) em dois loteamentos clandestinos, que subsidiará o processo de regularização dos mesmos.

A cidade de Cacoal/RO foi escolhida para o estudo de caso, objeto dessa dissertação, por ser hoje a cidade do Estado de Rondônia onde mais se lançam novos loteamentos urbanos. Segundo dados da SEMPLAN, há pelo menos 38 loteamentos

clandestinos ou irregulares, localizados em área de expansão urbana e área rural. Aqui deve-se fazer a diferenciação destes tipos de loteamento, pois de acordo com as categorias estabelecidas por Silva (2012), o loteamento clandestino é o executado sem conhecimento do Poder Público Municipal, já o loteamento irregular é o aprovado pelo Poder Público, mas que não foi executado de acordo com a legislação ou que não foi registrado em cartório. Para padronizar a classificação destes, serão utilizadas na dissertação somente a categoria “Loteamento irregular”, sobre as quais trata Silva, para facilitar a compreensão do texto.

Na contemporaneidade, o Brasil e o mundo em geral enfrentam o crescimento acentuado de áreas urbanas. Vivencia-se a urbanização que denota a expansão do modo de vida urbano, que demanda dos governos recursos dos quais não dispõem para oferecer condições de vida digna a todos os setores da população. Soma-se também a carência dos setores públicos no controle sobre a migração social espontânea. Falta um planejamento público para atender setores da população mais vulneráveis, que buscam nas cidades melhorar sua condição social. Fenômeno que como é bem sabido tem graves implicações sobre o meio ambiente físico e social, e gera amplos debates tanto no âmbito da academia quanto no âmbito das esferas públicas.

Segundo Pessoa (2014) o déficit habitacional e a irregularidade fundiária são os problemas urbanos mais evidentes na contemporaneidade brasileira, acompanhados da segregação socioespacial, aliada à pobreza, à criminalidade, à desigualdade de renda, dentre outros. A autora afirma que a regularização fundiária deveria minimizar as consequências da segregação socioespacial e permitir que a população de baixa renda tenha acesso à cidade formal. A esse respeito, para D’Ottaviano e Silva (2009), a aprovação da Lei nº 11.977/2009 (que prevê a regularização urbana), o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, criado em 2003, traz um importante impulso. Atualmente é necessário entender os fatores que envolvem a irregularidade urbana nas pequenas e médias cidades, não somente nas grandes cidades. E desenvolver, paralelamente, estratégias que considerem as especificidades dos assentamentos irregulares de pequeno e médio porte, para mitigar o problema.

No marco desta problemática geral, a dissertação está focada na situação que enfrenta o município de Cacoal entre 2006 e 2016, período selecionado pois nele

ocorreu um crescimento acentuado de sua área urbana devido à aprovação oficial para construção de vários loteamentos no perímetro urbano. Nesse período foram aprovados 49 loteamentos, destes 10 foram regularizações fundiárias, conforme dados coletados no setor de Coordenação de Desenvolvimento Urbano da SEMPLAN. Fenômeno que provocou a ocupação desordenada dentro do perímetro urbano e fora dele. Não priorizaram a aprovação de loteamentos para dar continuidade à malha urbana existente, gerando vazios urbanos.

Os vazios urbanos, conforme Clemente (2012), são áreas que, embora não possuam ocupação, constituem-se em resultado da produção da cidade, fruto do mesmo processo das construções urbanas. Considera-se vazio urbano, toda área parcelada ou não, localizada em meio à malha urbana, que não possua nenhum tipo de ocupação ou que se encontre subutilizada. Os vazios urbanos se formam principalmente da ocupação da região periurbana da cidade, categoria que designa um espaço de transição, áreas onde se desenvolvem formas de apropriação urbana e rural simultaneamente, criando espaços com características próprias, resultado da interação dos elementos da área urbana e da área rural. Esta transição é de fácil observação do ponto de vista paisagístico, socioeconômico e ambiental (PEREIRA, 2013). Seguindo Lewis (2007), neste contexto é necessário desenvolver pesquisas científicas que investiguem as características socioambientais constituídas em áreas periurbanas, cujos resultados podem servir como subsídio na elaboração futura de projetos de desenvolvimento.

Diante disso, a dissertação foi estruturada em seis Capítulos, incluindo esta introdução e as considerações finais. No Capítulo 2 é apresentado o marco teórico utilizado para sustentar a pesquisa, são abordados conceitos que serviram para análise do problema proposto. Já o Capítulo 3 traz a compreensão os elementos históricos que influenciaram no surgimento do município de Cacoal, analisa-se a ocupação inicial do espaço pelos indígenas até a criação do município. Em seguida, o Capítulo 4 discorre sobre a construção espacial e socioeconômica de Cacoal, analisando elementos espaciais como o perímetro urbano, criação de bairros, aprovação de loteamentos e conseqüentemente a formação da malha urbana da cidade, além de análise dos dados socioeconômicos, relacionando-os com as políticas públicas na área de gestão urbana durante o período analisado.

No final, o Capítulo 5, trata dos parcelamentos irregulares do solo em Cacoal.

Apresenta-se um panorama geral do tema até 2005 e a análise dos parcelamentos irregulares que surgiram entre 2006 e 2016. O Capítulo 5 também trata, no último item, sobre o estudo de caso realizado em dois loteamentos irregulares, selecionados por estarem dentro do perímetro urbano e possuírem no mínimo vinte e no máximo cinquenta casas. Nesse estudo de caso foram identificados os agentes produtores daquele espaço, o perfil dos ocupantes daqueles loteamentos e os motivos que os levaram a ocupar aquelas áreas informais. Por fim, nas considerações finais sobre a pesquisa realizada, se mostram os resultados alcançados e as perspectivas para novas pesquisas a partir desta.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo busca apresentar o marco teórico no qual se sustenta a pesquisa. Aborda os conceitos utilizados para analisar o problema proposto. Contempla diversas perspectivas de análise que ajudam a refletir sobre um estudo de caso que trata do processo de ocupação territorial irregular e suas consequências.

2.1 Esvaziamento das fronteiras entre o rural e o urbano na contemporaneidade

Há muito se discute a relação entre o rural e o urbano. Os trabalhos acadêmicos sobre o assunto demonstram que não faz mais sentido tratar o rural como agrário, ou tudo que está além do perímetro urbano, segundo definição adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o urbano definido como aquilo que está dentro do perímetro urbano, conforme o IBGE. Estudos revelam o esvaziamento de fronteiras entre o rural e o urbano, visão contrária à ideia de um rural isolado e atrasado, contrário a um urbano moderno e desenvolvido. José Eli da Veiga, Schneider, Carneiro, Wanderley e diversos autores que pensam a ruralidade na contemporaneidade adotam uma perspectiva teórica que rompe com a visão dicotômica rural-urbano, contrapondo-se às teorias dos franceses Kayser e Lefebvre. Sobre o assunto, Veiga em seu artigo “Destinos da ruralidade no processo de globalização”, retoma a hipótese da completa urbanização de Henri Lefebvre, e a opção à hipótese do renascimento rural do teórico Bernard Kayser, assinalando que nenhuma das duas hipóteses elaboradas na década de 1970 permite pensar o rural contemporâneo no marco da globalização. Assim o artigo de Veiga (2004) também tem o objetivo de traçar um esboço de uma hipótese contrária à dicotomia urbano-rural na fase atual da globalização.

A hipótese da completa urbanização surgiu em 1970, com o filósofo e sociólogo

Henri Lefebvre, que postula o processo de dominação do campo pela cidade, a absorção da produção agrícola e o desaparecimento do rural. Processo que desencadearia na hegemonia da “sociedade urbana”, que nasce da industrialização e a sucede. A esse conjunto de transformações, Lefebvre intitula de “revolução urbana”, período no qual prevaleceram problemas urbanos como o crescimento das cidades e a industrialização (VEIGA, 2004).

Já a hipótese inversa, a de um renascimento rural, que brotou em 1972, com o geógrafo e sociólogo Bernard Kayser, consiste na “tendência demográfica oposta ao chamado ‘êxodo rural’”. Mais tarde, o debate acerca do tema utilizou o termo “contra urbanização” (VEIGA, 2004, p.52, tradução nossa). Para Veiga (2004), o termo “renascimento rural” utilizado por Kayser correspondia a situação dos anos 1990, processo que ocorria ao mesmo tempo em diversos países desenvolvidos.

Antes de propor uma hipótese intermediária as outras duas já expostas, Veiga (2004) afirma que é possível classificar o território de acordo com as alterações provocadas pela espécie humana no seu ecossistema. Nesse sentido, os ecossistemas quase inalterados seriam os mais rurais e os ecossistemas mais artificializados seriam os mais urbanos.

Veiga (2004) refere-se também ao sistema de abordagem territorial, desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual estabeleceu indicadores baseados em três dimensões orientadoras, sendo elas o território, o desenvolvimento rural e a dimensão temporal. Conforme o argumento de Schneider e Blume (2004), esses indicadores foram criados em resposta à grande diversidade de conceitos utilizados pelos 24 países membros da OCDE para definir o rural, e lhes permitiu elaborar uma metodologia que contemplasse tanto as especificidades quanto as diversidades encontradas nos países.

Segundo Schneider e Blume (2004), para operacionalizar a metodologia da abordagem territorial, a OCDE definiu dois níveis subnacionais de detalhamento geográfico, o local e o regional. E foram analisados mais de 50 mil comunidades locais e um pouco mais de duas mil regiões.

A referência no âmbito local foi a comunidade local, que pode corresponder a “unidades administrativas, distritos, municípios ou condados, dependendo do país em questão” (SCHNEIDER E BLUME, 2004, p.117). Nesse caso utilizou-se o critério da

densidade demográfica para classificar as localidades em urbana ou rural. A OCDE fixou que as unidades locais com densidade abaixo de 150 habitantes por quilometro quadrado (150 hab./km²), seriam classificadas como rurais, e as acima desse valor seriam as urbanas, à exceção do Japão, onde o valor de referência era 500 hab./km² (SCHNEIDER; BLUME, 2004).

No nível regional ou territorial, conforme Schneider e Blume (2004), as unidades territoriais são maiores. A OCDE identificou 2.065 unidades regionais, as estabeleceu de acordo com as configurações regionais de cada país, classificando as regiões dos países participantes de sua organização em “predominantemente rural”, onde mais de 50% de sua população vive em unidades de base rural, a “predominantemente urbana”, onde menos de 15% da população habita unidades de base rurais, e por último a “relativamente rural”, que seria uma classificação intermediária, onde entre 15% e 50% da população estaria em bases rurais.

Com base nos dados da OCDE e levando em consideração a atual fase da globalização, Veiga (2004, p.58) sugere um “caminho do meio” para as hipóteses de Lefebvre e de Kayser, e lança a seguinte hipótese: “o mais completo triunfo da urbanidade engendra a valorização de uma ruralidade que não está renascendo, e sim nascendo”. O autor fundamenta sua hipótese no fato de que nos últimos anos as sociedades mais desenvolvidas sentem uma forte atração pelos espaços rurais. Nesse contexto, o autor busca valorizar a relação com a natureza e perceber maior consciência dos problemas ambientais vivenciados na atualidade. As pessoas na contemporaneidade também buscam os espaços de áreas naturais preservadas para residirem, que normalmente se encontram em regiões predominantemente rurais.

Veiga (2004) postula que a teoria de Lefebvre não se confirma ao observar a situação dos espaços rurais e urbanos na contemporaneidade. Enquanto a teoria de Kayser estaria mais próxima da realidade. Argumenta que o que ocorre na nova ruralidade não é o “renascimento rural” e sim um fenômeno “pós-moderno” ou “pós-industrial”, pois o prefixo “pós” exprime o sentido de mudança e o termo renascimento não traz esse sentido.

Schneider e Blume (2004) referem-se às contribuições de José Eli da Veiga acerca da abordagem territorial na análise da ruralidade, que permitem compreender melhor as diferenças entre o urbano e o rural no Brasil. Tal proposição é efetiva devido às formas de classificação e diferenciação do urbano e do rural que existem no país.

Fundamentado em dados do IBGE, Veiga estima que o grau de urbanização no Brasil, em 2000, poderia atingir 81,25% do espaço. Hoje é possível confirmar as previsões do autor, pois segundo dados do IBGE, em 2000 o grau de urbanização ficou em 81,23% e em 2010 chegou a 84,36%.

Segundo Schneider e Blume (2004), Veiga propõe uma metodologia que possibilita a classificação do rural e do urbano de acordo com a densidade demográfica, e estabelece que áreas com densidade demográfica abaixo de 80 hab./km² sejam classificadas de essencialmente rural. Para os autores, a justificativa usada por Veiga é que se uma área tem densidade demográfica baixa, consequentemente terá mais áreas de natureza intocada e, portanto, mais chances desses locais serem rurais. Veiga também analisou as diferenças entre os municípios, segundo o tamanho populacional, e sugeriu classificá-los em municípios de pequeno porte, os que apresentam menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab./km², denominados rurais. Já os municípios de médio porte seriam os que estão num intervalo de população entre 50 mil a 100 mil habitantes ou densidade maior que 80 hab./km², “denominados de intermediários ou rurbanos” (SCHNEIDER E BLUME, 2004, P. 121). Tomando como referência as propostas da OCDE e de Veiga, Schneider e Blume (2004) propõem uma abordagem territorial diferenciada, denominada Territorial Escalar Hierarquizada (TEH). Os autores fundamentam as reflexões apresentadas no artigo baseados na situação dos Estados do Rio Grande do Sul e Paraná. Afirmam que essa abordagem “possibilita uma espacialização consistente para áreas rurais em que a distinção espacial permite referenciar dados, precisar dinâmicas, estabelecer relações e apreender os condicionantes que poderão potencializar ações duráveis e inovadoras” (SCHNEIDER; BLUME, 2004, p.122).

Ao propor a metodologia TEH, Schneider e Blume (2004), utilizam duas dimensões de análise, a local e a regional, semelhante ao da OCDE, sendo a local os municípios e a regional as microrregiões geográficas definidas pelo IBGE. Para classificar o nível local em rural ou urbano, os autores se baseiam na densidade demográfica, conforme o Estado pesquisado, e na adoção do critério populacional se apoiam nos valores utilizados por Veiga. Já no nível regional, classificam as microrregiões em três categorias: a essencialmente rural, a relativamente rural e a essencialmente urbana, baseados em critérios estabelecidos pela OCDE para a categoria regional.

Na aplicação do método para o nível local, Schneider e Blume (2004) obtiveram o seguinte resultado: 61,66% da população vive em unidades locais urbanas e 38,34% da população em unidades locais rurais. Contudo, as unidades locais urbanas representam apenas 13,45% do número total dos municípios. Essas informações revelam que a maioria da população é urbana, mas o território é predominantemente rural, no caso do Estado de Rio Grande do Sul.

Para o nível regional, o método criado por Schneider e Blume (2004) mostrou que 32,95% da população está nas regiões essencialmente rurais, e ocupam 64,64% da área total do Estado. Já as regiões essencialmente urbanas abrigam 40,05% da população em apenas 3,92% da área. Os demais habitantes estão nas regiões classificadas como relativamente rurais.

No Estado do Paraná, Schneider e Blume (2004) replicaram o método TEH, em 399 municípios e 39 microrregiões geográficas do IBGE. Os autores fizeram esse estudo comparativo tendo em vista que o Paraná possui uma economia essencialmente agrícola. O resultado mostrou que essa vocação econômica se reflete no tamanho da população e do território. A nível local, 53,60% da população habita municípios classificados como urbanos e 46,40% da população encontra-se em municípios rurais. Já a nível regional, os resultados assemelham-se aos do Rio Grande do Sul, 43,35% da população vive em regiões classificadas de essencialmente rurais, correspondente a 78,58% da área do Estado, e 39,25% da população vive em regiões essencialmente urbanas, correspondente a 6,87% da área.

As três propostas metodológicas, da OCDE, de Veiga e de Schneider e Blume, apresentam abordagens para classificar os territórios, opostas as classificações impostas institucionalmente pelos governos. Todos eles têm uma visão ampliada do território, abrangendo questões sociais, econômicas e políticas, o que permite traduzir com maior precisão as identidades locais e suas culturas. Os estudos mostram que a abordagem territorial é uma alternativa para os pesquisadores, planejadores e gestores, que buscam uma forma diferenciada para a classificação e definição do rural e urbano.

Favareto (2010), de forma igual aos autores citados acima, alerta para a necessidade de uma abordagem territorial da questão do urbano e do rural, que permita pensar a nova configuração espacial, e definir políticas públicas que rompam com a visão setorial, mas que correlacionem as categorias rural e urbano. Arilson

Favareto (2010), em seu artigo intitulado “A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou ‘inovação por adição’”, ao observar a disseminação e adoção da abordagem territorial por organizações multilaterais de cooperação e pelos governos da América Latina percebe que a finalidade da abordagem territorial acaba sendo distorcida e se incorpora institucionalmente, nos termos do autor, “por adição”. Isso significa que embora o discurso sobre desenvolvimento territorial esteja em definitivo nas agendas governamentais e acadêmicas, não houve mudanças institucionais que permitam a execução de programas e políticas públicas condizentes com a abordagem territorial.

A mudança institucional que a abordagem territorial deveria gerar é de difícil aceitação pelos agentes que compõem as instituições, pois estes agentes não são instruídos acerca dessa mudança, fato necessário para que essa conduta seja incorporada nas ações. Favareto (2010) apresenta exemplos na América Latina que buscaram a implantação da abordagem territorial por meios formais e acabaram sendo barrados ou no mínimo limitados. De acordo com o autor, um exemplo seria a implantação da abordagem territorial no México, onde uma legislação voltada para o desenvolvimento rural, aprovada pelos deputados e senadores, foi posteriormente vetada em sua totalidade. O autor apoia-se em North (NORTH apud FAVARETO, 2010), para argumentar que as mudanças nas regras formais são mais fáceis de promover do que nas regras informais, pois estas últimas são difusas, envolvem a sociedade e normalmente levam gerações para se consolidar.

Os autores que tratam da abordagem territorial, apresentados até aqui, centram-se no debate em torno do desenvolvimento rural, não refletem sobre o território a partir da questão urbana. Para tratar sobre o assunto, pesquisou-se acerca de teorias que abordassem o campo do urbanismo e, nessa pesquisa depara-se com as grandes contribuições do professor de teoria urbana Neil Brenner e de seu colega de pesquisa, o professor de sociologia Christian Schmid. Esses teóricos focam-se na teoria urbana crítica que, segundo Castriota (2016), é uma crítica aos estudos urbanos e aos discursos da era urbana.

Brenner (2014, p.14), em seu ensaio “Teses sobre a urbanização”, debate sobre a condição urbana contemporânea e sobre as pesquisas acadêmicas que estão sendo elaboradas para a construção das teorias urbanas. Refere-se a uma das proposições tradicionais dos estudos urbanos, que define o urbano em contraposição ao não-

urbano ou rural. Em seguida apresenta a tese de que o “o interesse pelas tipologias dos assentamentos (essências nominais) deve ser substituído pela análise dos processos sócios-espaciais (essências constitutivas) ”, ou seja, a essência nominal busca separar o urbano e o não urbano, já a essência constitutiva busca compreender a produção e a transformação espacial, para entender como as paisagens heterogêneas são produzidas na atual fase do capitalismo.

Outro autor pesquisado que estuda as teorias sobre urbanização é Castriota (2016), que em seu artigo “Urbanização planetária ou revolução urbana? De volta à hipótese da urbanização completa da sociedade”, apresenta os trabalhos de Brenner e Schmid, além de suas teses na área do urbanismo, as quais rumam a uma nova ciência sobre o urbano. Remete-se também ao teórico Monte-Mór, quem tem hipóteses claramente lefebvrianas, como o processo de urbanização extensiva, para contrapor as teses de Brenner e Schmid. A urbanização extensiva se estende em redes para além das cidades, transpondo virtualmente e interligando todos os espaços regionais, formado assim malhas mundiais, sendo esta forma socioespacial dominante marca da sociedade capitalista contemporânea. Castriota elabora críticas a estas concepções contemporâneas, pois considera que as pesquisas atuais não dialogam com os trabalhos clássicos de forma essencial.

Como se observa, os debates sobre o esvaziamento das fronteiras entre o rural e o urbano, que começaram no final do século XX, continuam a suscitar discussões até os dias atuais. Por ser um campo interdisciplinar, estes debates têm se acentuado, e abrem-se como uma área de pesquisa acadêmica a ser explorada.

2.2 Concepções de cidade

Na seção anterior foi apresentado um esboço de teorias que buscam refletir acerca das novas configurações espaciais na contemporaneidade, que rompem com a associação rural-agrícola em oposição ao urbano-industrial e utilizam a categoria território para definir esse processo de interconexão entre atividades, valores e pessoas, antes associadas ao rural ou ao urbano. O território possibilita pensar a dinamização dos espaços provocadas pela mobilidade populacional, é o que se percebe no município de Cacoal, onde as pessoas saem de seus lugares de origem, áreas rurais, e vão para as áreas urbanas da cidade, ali se apropriam de áreas de terra e constroem suas casas, e neles reproduzem um modo de vida vinculado ao

lugar de origem, sem autorização da prefeitura, a margem da Lei. A vida dessas pessoas passa a ser construída na cidade de Cacoal. Assim, nessa seção serão expostos alguns conceitos de cidade, em torno dos quais ainda se levantam muitas dúvidas e poucas certezas, relacionando-o com a questão urbana.

Uma das estudiosas sobre o assunto, Lencioni (2008), antes de abordar o significado da categoria cidade, faz uma reflexão epistemológica acerca dos conceitos. Afirmar, “todo conceito serve para se compreender a essência dos objetos, dos fenômenos, das leis e, nesse sentido, se constitui num instrumento de conhecimento e pesquisa”, e para fundamentar seu argumento, apresenta seis ponderações: 1) ao construir um conceito está se pensando acerca de algo real, o qual existe sem necessariamente pensar ou ter conceitos sobre ele; 2) o conceito seria “uma forma de reflexo dos objetos”; 3) o conceito, por ser generalista, é uma simplificação do real, pois ao formular um conceito, só extrai-se o essencial para tal; 4) o conceito não é algo conclusivo, ele depende do espaço e do tempo em que foi construído, assim considera-se que o mesmo está em movimento; 5) o conceito é dependente de outros conceitos; 6) o conceito só existe se é definido, e para tanto, utiliza-se “palavras e a forma de linguagem” (LENCIONI, 2008, p.110-112).

A partir da última ponderação, Lencioni (2008, p.113) destaca o significado do termo cidade, classificado na língua portuguesa como substantivo, e definido no dicionário Houaiss como “aglomeração humana de certa importância, localizada numa área geográfica circunscrita e que tem numerosas casas, próximas entre si, destinadas à moradia e ou a atividades culturais, mercantis, industriais, financeiras e a outras não relacionadas com a exploração direta do solo”.

Discorrendo acerca da palavra cidade e sua evolução, Lencioni (2008) aponta que a mesma é incluída na língua portuguesa apenas no século XIII, e que em um dicionário da língua portuguesa do século XVI, a palavra cidade significa “multidão de casas distribuídas em ruas e praças, cercadas de muros e habitadas por homens que vivem em sociedade e subordinação”. A autora também afirma que a categoria cidade corresponde em latim a “urbanus”, e que a palavra “urbano” só aparece nos dicionários da língua portuguesa no século XX. Considera que esse tipo de abordagem (simples e despretensiosa) auxilia no debate sobre o conceito de cidade, pois os homens manifestam suas ideias através da fala, fazendo com que os diferentes sentidos das palavras urbano e cidade, na língua portuguesa, ajudem na compreensão do conceito

das mesmas.

Lencioni (2008, p.117) inicialmente define cidade de acordo com o modo clássico da geografia, “um produto social que se insere no âmbito da relação do homem com o meio”, e assinala que essa relação, quando estabelecida, não significa necessariamente a configuração de uma cidade. Apoiada na literatura sobre o assunto, a autora utiliza dois termos para definir a cidade, “aglomeração” e “sedentarismo”. Após a revisão teórica sobre esses termos, Lencioni encontra mais indicadores para conceituar a cidade, o “mercado” e “administração pública”, excluindo outras como o “tamanho da população” e “a população que não trabalha no campo”. Assim, a autora pondera que o conceito de cidade no Brasil é “um aglomerado sedentário que se caracteriza pela presença de mercado (troca) e que possui uma administração pública” (LENCIONI, 2008, p.117).

Outra questão que a literatura que teoriza a cidade coloca é a dimensão histórica. Desta perspectiva, é necessário rever a história para compreender quando e como surgiram as primeiras cidades e suas definições. Para Carlos (1992), a dimensão histórica é primordial para entender a natureza da cidade, pois a cidade tem uma história, é uma obra humana que se constituiu ao longo do processo histórico, se diferenciando em determinadas épocas.

Benevolo (2001) afirma que as principais fases da história da cidade correspondem a grandes mudanças nas tecnologias de produção, que propiciaram saltos no desenvolvimento populacional. O autor refere-se à primeira mudança, ocorrida há cerca de 10 mil anos, a passagem da coleta para o cultivo de alimentos, sendo este o primeiro acontecimento que propiciou o surgimento das cidades. Nessa época, surgem as primeiras aglomerações, tratadas como aldeias neolíticas. Outra mudança, há cerca de 5 mil anos, aconteceu com a formação de grupos dirigentes, divisão social do trabalho e o domínio de técnicas menos rudimentares que geraram um excedente agrícola, tudo isso possibilitou o surgimento da cidade. Há cerca de 3 mil anos, outro fato marcante é a elaboração da escrita, além da ampliação das classes dirigentes, possibilitando a proliferação das cidades. Na revolução comercial, há 800 anos, se gestou uma nova organização do trabalho e melhorou a produção agrícola e artesanal, as cidades começaram a crescer e houve um aumento demográfico.

Carlos (1992) argumenta que há 200 anos, na revolução industrial surgiu o

capitalismo, que desempenha um papel social e político fundamental no desenvolvimento das cidades, sustenta-se na acumulação de riqueza e no poder num único local, na grande metrópole. Observa-se que o século XIX marca a consolidação do capitalismo, que coincide com a construção da cidade moderna (ICASURIAGA e RAMOS, 2012). As autoras fundamentam-se nos clássicos teóricos sociais, Marx e Engels, Durkheim e Weber, e suas concepções sobre cidade. Sant'Anna (2003 p.91-93) discorre a esse respeito, expondo que Marx e Engels definiam a cidade ocidental moderna como “o local da produção e reprodução do capital, produto da sociedade capitalista, e, portanto, parte integrante de processos sociais mais amplos”. Para Weber, a cidade se caracteriza “por constituir-se como mercado e possuir autonomia política”, o teórico faz uma análise muito ampla sobre a cidade apoiado no pressuposto teórico de “tipo-ideal”. Por fim, Durkheim sugere que “a cidade surge como substrato da vida social, acumulando e concentrando parcelas significativas da população”, isso tudo devido a estrutura social que a cidade gera.

Segundo Corrêa (1995), a cidade capitalista é o local onde ocorrem uma série de processos sociais e econômicos com base nos quais se dá a reprodução social da população. Este autor considera que a cidade é um espaço urbano que pode ser analisado como um conjunto de pontos, linhas e áreas. Outra perspectiva de análise considera a cidade uma forma espacial onde a estrutura social, processos e funções urbanas estão em conexão. Define o espaço urbano como “fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas”. Da ótica de Corrêa estas teorias são elaboradas para pensar as cidades brasileiras.

Sobre o assunto, Monteiro (2012) diz que o surgimento das cidades representa um novo marco de referência na organização política, econômica, social e cultural. No entanto, só após a revolução industrial, no século XIX, as cidades tornaram-se o eixo de compreensão da nova organização social e política do ocidente.

Rolnik (2012, p.12) define a cidade como “um ímã, um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens”, sendo a mesma de 5 mil anos atrás. Já a cidade como escrita é a de 3 mil anos atrás, a cidade política quando surge a necessidade de se ter alguém administrando a mesma. A cidade como mercado é a que se baseia nas relações comerciais. A cidade do capital se estabelece com a revolução industrial. Estas são possibilidades de leitura feitas acerca da cidade.

No contexto da era globalizada e das tecnologias digitais, elabora-se o conceito

de “cidade-região”, que, segundo Hortencio (2015, p.6-7), é um local “privilegiado para lidar com as novas demandas relacionadas com o desenvolvimento econômico local e a diversificação cultural que surgem no cenário da globalização”, oriunda da junção de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Da mesma perspectiva teórica, constrói-se o conceito de cidade-global que, conforme Hortencio (2015), nasce com Sassen. Para Carvalho (2000, p.72), a cidade global é a cidade que se estabelece como “nó” ou “ponto nodal”, ligando a economia nacional com o mercado mundial. É uma cidade que reúne as principais empresas transnacionais e nela concentram-se serviços especializados e de alta tecnologia, suas atividades econômicas. Esse novo mercado de trabalho geraria novas desigualdades sociais e consequentemente segregação urbana.

Em alusão ao contexto histórico contemporâneo, Michel Agier (2011) em seu livro “Antropologia da Cidade”, propõe uma nova categoria de cidade, os “campos-cidade”, que nasce dos campos de refugiados. Estes locais são criados para assegurar proteção, cuidado e controle aos sobreviventes de conflitos, locais sempre precários, mas onde podem ter condições estáveis de vida. Para o autor, os campos-cidades são dispositivos paradoxais, possuem uma organização, são povoados por indivíduos socialmente heterogêneos, além de promoverem trocas, situações de mudança social e cultural. Todas as características dos campos de refugiados, mais seu tempo de permanência (deveria ser um local temporário), levam a ser considerados cidades, isso quando não se tornam um bairro periférico de alguma outra cidade já existente.

Como se vê, o conceito de cidade muda ao longo do tempo, mas também não se pode esquecer que existem vários tipos de cidades, portanto, vários conceitos de cidade. Tudo depende do tempo e espaço que a mesma está. Para este projeto interessa definir qual é o modelo de cidade que Cacoal está sendo construído a partir dos loteamentos não regulamentados que aumentam progressivamente.

2.3 Irregularidade fundiária no Brasil

A cidade vista como um espaço urbano capitalista é um produto social, ou seja, é produto do trabalho humano. Segundo Corrêa (1995), a cidade é (des) (re) construída por agentes sociais que são os proprietários dos meios de produção (grandes industriais), proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado e os

grupos sociais excluídos. O autor afirma que estes agentes sociais promovem ações que incluem práticas que desencadeiam um processo constante de reorganização espacial através da introdução de “novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade”. Devido à essa complexidade de ações exercidas pelos agentes sociais agrava a segregação/desigualdade socioespacial na cidade, fenômeno que pode ser observada a partir das irregularidades fundiárias (CORRÊA, 1995, p.11).

Inicialmente será visto como os agentes sociais agem sobre a cidade, em seguida será abordada a segregação que se constrói na cidade, para somente ao fim falar da irregularidade fundiária no Brasil, a qual está diretamente ligada as ações dos agentes sociais que produzem a cidade e a segregação/desigualdade socioespacial contida nela.

Corrêa (1995) defende que há agentes sociais que fazem e refazem a cidade, e antes de explicar o papel de cada um dos agentes produtores das cidades, o autor explica que estes agem dentro de um marco jurídico que disciplina a atuação de cada agente. Contudo, esse marco jurídico é de interesse do agente dominante, portanto não é neutro. Corrêa (1995) aponta que os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários se unem para obterem a renda da terra, sendo a ação desses agentes o propósito principal da sociedade capitalista que culmina na continuidade do processo de acumulação, cabendo ao Estado a função de tentar diminuir os conflitos de classe. O autor considera que a separação em cinco tipos de agentes sociais tem natureza analítica, pois atualmente alguns desses agentes podem estar integrados direta e indiretamente, integração que pode acabar com os possíveis conflitos. E por último, Corrêa (1995) afirma que as estratégias que os agentes adotam variam no tempo e no espaço, variação que irá depender de causas internas ou externas aos agentes.

Os donos dos meios de produção são os grandes proprietários de indústrias e de empresas comerciais, os quais são grandes consumidores de espaço, necessitam de amplos e baratos terrenos que atendam às exigências das atividades por eles desenvolvidas. Além disso precisam estar próximos aos serviços de transporte (portos, ferrovias, rodovias) ou a locais de fácil acesso para a população. Contudo, as

relações dos proprietários dos meios de produção e a terra são mais complexas, pois, a especulação fundiária que gera aumento no preço da terra e é de interesse dos proprietários fundiários, acaba onerando os custos da expansão das atividades dos proprietários dos meios de produção. A especulação fundiária também atinge os trabalhadores, os quais irão pressionar as grandes empresas com o intuito de elevar seus salários, que acaba incidindo no lucro dos proprietários dos meios de produção. Estes conflitos são a princípio resolvidos a favor dos proprietários industriais, através de barganhas junto ao Estado, para que o mesmo faça desapropriações de terras, construção de infraestrutura que dê suporte as atividades e por fim, para que o Estado faça casas populares, atendendo assim as necessidades dos trabalhadores. Deste modo, os proprietários industriais são responsáveis por produzirem seu próprio espaço e interferem na localização dos outros usos da terra (CORRÊA, 1995).

Os proprietários fundiários, segundo Corrêa (1995), são os donos das terras, e atuam em sua comercialização visando obter o maior lucro possível. Eles estão interessados na expansão do espaço da cidade, ou seja, na transformação da área rural em lotes urbanos, pois o último é mais valorizado. Essa transformação é complexa e envolve demanda de terras e habitações, direção predominante da expansão da cidade e a forma da ocupação urbana. O autor explica que a urbanização de *status* e a urbanização popular são as formas que a ocupação urbana assume na periferia.

Assim, as terras bem localizadas são destinadas à população de *status*, onde os proprietários fundiários agem para que o Estado instale infraestrutura urbana para valorizar ainda mais suas terras. Os terrenos marginalizados, principalmente em cidades onde há segregação socioespacial, são utilizados para loteamentos populares, com o mínimo de infraestrutura. Normalmente esses loteamentos são ilegais frente à legislação urbana, mas acabam sendo legalizados pelo Estado, o qual instala infraestruturas como pavimentação das vias e transporte público, gerando valorização fundiária. Os proprietários fundiários deixam terrenos reservados de forma intencional nesses loteamentos populares, para vendê-los posteriormente uma vez regularizados e em consequência valorizados.

Há também os promotores imobiliários, trata-se de um conjunto de agentes que realizam operações como: incorporação, financiamento, estudo técnico, construção ou produção física do imóvel e comercialização. O promotor imobiliário pode ser desde

o proprietário fundiário que se tornou um construtor e/ou incorporador, o comerciante bem-sucedido que para diversificar suas atividades cria uma incorporadora ou algo ligado a promoção imobiliária, e por fim, grandes bancos e o Estado, que financiam ou constroem o processo produtivo. Não há interesse dos líderes da sociedade capitalista em produzir habitações populares, pois seus interesses são em construir imóveis de luxo, atendendo aos que dispõem de recursos financeiros. Só há interesse nas habitações para as camadas populares quando há ajuda do Estado, como por exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que cria créditos para os promotores imobiliários. Os promotores imobiliários atuam de modo desigual no espaço urbano, o que cria e reforça a segregação residencial, mesmo em casos de construção de conjuntos habitacionais populares, a segregação se confirma (CORRÊA, 1995).

Isso reforça o que diz Corrêa (1995), ao destacar a atuação de outro agente nesse contexto: o Estado. Este faz parte da sociedade, sua participação é complexa e variável no tempo e no espaço, atuando na organização espacial da cidade. O autor coloca que o Estado desempenha vários papéis, como grande industrial, proprietário fundiário, promotor imobiliário e agente de regulação do uso do solo. Contudo, a complexa e variada ação do Estado não se dá de modo socialmente neutro, pelo contrário, há vários conflitos de interesses e alianças entre os membros da sociedade de classes, sendo as classes dominantes normalmente privilegiadas. O Estado viabiliza o modo de reprodução da sociedade capitalista, o que leva à segregação residencial. O Estado também gera a segregação residencial quando planeja núcleos urbanos, exemplo disso é Brasília, que foi planejada, mas abriga a maior parte da população nas cidades satélites. Há outros modos de atuação do Estado na produção do espaço urbano, mas o assunto é longo, e seria necessária a realização de mais estudos para um conhecimento aprofundado (CORRÊA, 1995).

Por último, os grupos sociais excluídos, que segundo Corrêa (1995) são aqueles que não possuem renda para aluguel e muito menos para adquirir um imóvel. Esta é uma das formas de exclusão, contudo o autor refere-se a outras como: a subnutrição, as doenças, nível escolar baixo, desemprego ou subemprego e o emprego mal remunerado. Aos excluídos resta habitar os cortiços, os conjuntos habitacionais feitos pelo Estado, as casas decorrentes da autoconstrução em loteamentos periféricos. Mas, estas possibilidades não fazem dos grupos sociais

excluídos agentes modeladores da cidade, pois estas estão sob controle dos proprietários fundiários. O autor afirma que para a população excluída se tornar agente modelador do espaço urbano, deve produzir favelas (ocupações irregulares) em terrenos invadidos (públicos ou privados), como forma de resistência e sobrevivência. Segundo Corrêa (1995), com o tempo as favelas evoluem, seja através da ação dos próprios moradores e ou de ações do Estado na implementação de infraestrutura que resulta na valorização e consequente expulsão de alguns moradores e atração de outros.

Visto que o espaço urbano (cidade) é socialmente produzido através da ação de agentes sociais, será abordada a segregação urbana, que, segundo Villaça (2011), é uma manifestação importante da desigualdade socioespacial predominante em nossa sociedade. O autor defende que a segregação urbana deve ser compreendida articulada explicitamente com a desigualdade econômica e desigualdade de poder político. Apresenta seu estudo sobre segregação urbana e desigualdade, com relação às pesquisas desenvolvidas no Brasil, e aponta alguns aspectos destas reflexões sobre a articulação entre a segregação urbana e a desigualdade (VILLAÇA, 2011).

Villaça (2011) nega a teoria da forma urbana clássica de segregação, que se dá em círculos concêntricos, estando os mais ricos ao centro e os mais pobres no círculo externo (periferia). Esta teoria vem da Escola de Chicago e se deu no início do século XX. Essa abordagem tradicional da segregação urbana está sob a óptica do centro *versus* periferia, a qual não consegue explicar a segregação, quiçá articular a mesma com o restante da estrutura socioespacial urbana. O autor dá o exemplo da cidade do Rio de Janeiro, onde favelas estão localizadas na região central da cidade, e na cidade de São Paulo, onde bairros ricos (condomínios fechados) estão localizados na região periférica.

Villaça (2011) pondera também que a segregação deve ser historicizada, devendo assim mostrar como a relação entre esta e a totalidade das estruturas sociais e urbanas se dá, explicar a relação entre a segregação e a dominação, abordar a segregação por região geral da cidade, em contraponto a forma tradicional que aborda a periferia urbana *versus* o centro como estudo da segregação urbana, e por fim, avançar nos estudos e discussões para assim explicá-la, ao invés de apenas denunciar, descrever ou medi-la.

O referido autor constata que os agentes produtores da cidade não podem

atuar sobre o tempo, assim eles acabam atuando sobre o espaço como meio de atuar sobre o tempo. O autor desenvolve seu argumento no que diz respeito ao controle do tempo de deslocamento, ao distribuir a população e seus locais de trabalho, compras, serviços, lazer, etc. O tempo de deslocamento é o tempo que os moradores da cidade gastam para se deslocar entre sua casa ao trabalho, para locais de compra, às instituições de ensino, que também se pode chamar de mobilidade urbana. A classe dominante produz o espaço urbano de forma que seu tempo de deslocamento seja priorizado e reduzido. Assim a segregação é um mecanismo de controle do espaço e do tempo de deslocamento. Villaça (2011, p.56) finaliza o artigo dizendo que “a obscena desigualdade que existe na sociedade brasileira se manifesta na enorme segregação que se observa em nossas cidades”, criando um enorme ônus para os mais pobres e o oposto (muitas vantagens) para os mais ricos.

Conforme Maricato (2003), a aplicação arbitrária das Leis é uma forma de dominação nas cidades que promove a desigualdade socioespacial. A autora afirma que a segregação urbana ou ambiental é a característica mais marcante da desigualdade social, agindo também como promotora da mesma. A exclusão social, outra face da desigualdade social, é impossível de mensurar, mas se caracteriza por alguns indicadores como: a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, a ausência de cidadania, sendo esta última a principal. Maricato (2003, p.153) afirma que “a ilegalidade é sem dúvida um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo de *apartheid* ambiental”. A autora cita a ilegalidade com relação à propriedade da terra, sendo esta um dos principais agentes da segregação ambiental, tanto na cidade quanto no campo. Lembra que até 1850, no Brasil, uma forma legítima de se conseguir a posse da terra era através de sua ocupação. Contudo, após a abolição da escravidão, foram necessárias novas legislações, elaboradas no final do século XIX, que contribuíram para a segregação espacial, principalmente a legislação urbana.

Maricato (2003) argumenta que a maioria das edificações habitacionais no Brasil são feitas sem seguir a Lei, sem financiamento público e sem a participação profissional de arquitetos e engenheiros. A autora assinala que, nas regiões metropolitanas, na relação legislação/mercado restrito a exclusão é mais evidente. Em áreas onde o mercado imobiliário não se interessa e em áreas públicas, localizadas

em regiões de baixo valor devido à falta de fiscalização e a existência de legislação que as proteja, é onde a população mais pobre acaba se instalando. A autora dá o exemplo da Sabesp - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, que durante o regime militar adotou o Plano Nacional de Saneamento Básico para ampliar a rede de água para a população residente nos loteamentos ilegais. Essa iniciativa resultou na queda do índice de mortalidade infantil, que fazia parte do objetivo do plano. Contudo, entre 1989 e 1992, a mesma companhia se negou a ampliar a rede de água em loteamentos ilegais, argumentando que o loteamento era ilegal. Ficou claro que a legislação pode ser justificativa tanto para agir quanto para coibir ações no espaço. As instituições públicas têm papel de destaque quanto a ambiguidade entre o legal e o ilegal. O Estado, no Brasil, é tolerante no que diz respeito às ocupações ilegais de terra urbana, fenômeno relevante ao considerar a grande quantidade de pessoas que migraram para as cidades nas últimas décadas, e se instalaram ilegalmente por não terem acesso ao mercado imobiliário privado nem serem atendidas pelas políticas públicas de habitação.

Os governos municipais que constitucionalmente têm maior responsabilidade pelo controle do uso do solo, são os mais tolerantes e condescendentes quanto à produção ilegal da cidade. Maricato (2003, p.157) constata “que é admitido o direito à ocupação, mas não o direito à cidade”. A respeito do direito à cidade cabe salientar as reflexões de Harvey (2012). Este autor argumenta que o direito à propriedade e à posse é o norteador nas relações nas sociedades pós-modernas, num contexto no qual a construção do espaço pelo homem visa interesses individuais, não coletivos, bem como a construção do espaço acontece sem projetar as consequências futuras das ações. Harvey salienta que a estrutura física em que se vive não se dissocia das outras dimensões da sociedade, ela está na sociedade e é social. O direito à cidade é marcado pela relação dialética entre a cidade e o indivíduo, no sentido de que, um constrói o outro e sofre a influência do mesmo.

Nos processos de construção das cidades perpassa uma relação entre desenvolvimento, a urbanização e o ser, conexão estabelecida pelo excedente de capital, que é pensado como forma de aumentar o lucro (capital), gerando novo excedente, fenômeno balizado por interesses do Estado. A ação do Estado se expressa nos dados da pesquisa ao revelar que a situação de ilegalidade é fonte inesgotável para promessas políticas. O Estado que deveria remover a população

através de um planejamento, de custo elevado, prefere executar obras pontuais para a viabilização do transporte coletivo, incentivando desta forma as ocupações irregulares, ou seja, as que não seguem a legislação urbanística.

Maricato (2003) afirma que a falta de alternativas habitacionais é o que gera o processo de ocupação ilegal e predatória da cidade, alternativas que deveriam ser oferecidas através das políticas públicas sociais ou do mercado privado. Nem mesmo Curitiba, uma cidade modelo de planejamento urbano, foge das ocupações irregulares. A autora pondera que nenhuma grande cidade brasileira escapa das situações descritas, e hoje as cidades de médio porte também estão no mesmo caminho. Quanto ao alastramento das irregularidades fundiárias no Brasil, o Ministério das Cidades (2016) por meio do documento intitulado de Exposições de Motivos nº 00020/2016, elaborado para justificar a urgência na aprovação da Medida Provisória (MP) 759/2016, a qual dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, postula que não há pesquisas oficiais quantificando a irregularidade fundiária no Brasil e que o Ministério das Cidades, nos últimos quatro anos, recebeu pedido para regularização de mais de quatro milhões de unidades imobiliárias. Assim, Maricato (2003, p.161) assinala que o Brasil inicia o século XXI sem que o “Estado e sociedade apresentem políticas sociais para as cidades minimamente eficazes para conflitos que passaram a adquirir dimensões gigantescas”.

Para historicizar a produção dos espaços informais no Brasil, será utilizado como referência Silva (2012). A mesma afirma que o surgimento dos espaços informais é paralelo a história da urbanização brasileira, processo este que ficou marcado pela concentração da população nas cidades, acentuado no final do século XX. Outra marca da urbanização no país é a dificuldade de acesso à terra urbanizada (com infraestrutura adequada) e formal (que siga os requisitos legais) por parte da população mais pobre. Esse processo é marca de acesso ao solo urbano do sistema capitalista.

Silva (2012) argumenta que com a aprovação da Lei de Terras em 1850, a terra se tornou mercadoria e segmentou a sociedade brasileira em duas, os que tinham acesso à terra (poder econômico), os proprietários fundiários, e as classes de baixa renda que ficavam a margem desse mercado. Esta Lei também se relacionou com a abolição da escravidão e a formação da classe trabalhadora (assalariada). Vinculado a isso, o critério que media a riqueza no país passou de número de escravos para a

quantidade de terras. Todo esse cenário socioespacial criado na época, somado à industrialização e à urbanização ocorrida no século XX, levou os menos favorecidos a ocuparem moradias informais.

O cortiço é a modalidade mais antiga de habitação informal, surge no final do século XIX no Rio de Janeiro. Os mesmos estavam localizados em áreas centrais da cidade e sofreram intervenções por parte da administração das maiores cidades do Brasil. A intervenção mais famosa ocorreu no início do século XX no centro do Rio de Janeiro, onde o prefeito da época determinou a remoção e demolição em massa dessas habitações, com a justificativa de modernizar a então capital do país. A mesma autora destaca que além dessa medida, o governo destinou áreas próximas às indústrias para a moradia dos trabalhadores, a proibição de novos cortiços, dentre outras. Essa medida, agravou o déficit habitacional para a classe de baixa renda, pelo aumento nos preços dos aluguéis e consequentemente a ocupação dos morros no centro da cidade, processo que ficou conhecido como favelização (SILVA, 2012).

Silva (2012) afirma que na década de 1940 houve um aumento maior no déficit habitacional no Brasil, causado pela urbanização (aumento demográfico nas cidades) acelerada e as medidas aplicadas pelo governo de Getúlio Vargas, déficit mais visível em cidades que se industrializaram e ganharam população. Dentre as medidas tomadas pelo governo se destaca o congelamento dos aluguéis que se deu pela Lei de Inquilinato. A autora lembra que nesta década o principal acesso dos trabalhadores e da classe média à moradia era através da locação, além disso, construir residências para este fim se tornou um ótimo investimento. A Lei de Inquilinato foi instituída para reduzir o custo de vida dos trabalhadores (principalmente da indústria) que chegaram a pressionar os empresários para que aumentassem seus salários. Com a redução dos gastos com aluguel, a reivindicação dos trabalhadores se findaria. Mas não foi o que ocorreu, os proprietários promoveram aumentos dos aluguéis à revelia da Lei, desencadeando um processo de despejos dos inquilinos devido a defasagem dos salários, surgimento de autoconstrução de habitações e aumento das periferias (soluções informais de moradia). A autora considera que até a produção de novas habitações ficou prejudicada por causa da diminuição da renda dos aluguéis, desestimulando os investidores e causando uma crise habitacional no Brasil.

Nas décadas seguintes a crise se aprofundou pela dificuldade de acesso à moradia nas cidades por parte da população mais pobre. Com isso cresceu a

informalidade e surgiu o auto empreendimento de moradia popular como forma barata de resolver o problema, que se baseava em loteamentos periféricos, casa própria e autoconstrução. Esse modelo impactou a gestão urbana, pois o alastramento dessas habitações em áreas periféricas, sem infraestrutura e muitas vezes em áreas de risco, demandou maior gasto públicos na implantação de serviços e equipamentos urbanos (SILVA, 2012).

Silva (2012) disse que na década de 1960 o Estado cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) com objetivo de minimizar a crise de moradia, através da construção e financiamento de habitações. Contudo, o SFH não conseguiu reduzir o déficit habitacional para as classes de mais baixa renda e o BNH foi extinto em 1986 devido a uma crise econômica. A autora destaca que o BNH promoveu e aumentou as desigualdades socioespaciais, ao estimular a especulação imobiliária e a periferização da cidade, causada pelo investimento em infraestrutura urbana e construção de habitações para a classe média.

A informalidade no acesso à terra urbana, no fim do século XX, se tornou a forma principal utilizada pela população de baixa renda (SILVA, 2012). Isso ocorreu, primeiro, porque o modelo de desenvolvimento entre 1940 e 1970 no Brasil caracterizou-se por um crescimento econômico razoável, mas com um nível elevado de desigualdade, deixando boa parte da população abaixo da linha da pobreza. Aliado a isso, a fragilização nas relações de trabalho deixou os trabalhadores com insuficiência e insegurança de renda, por causa da precarização e à informalização nas relações de trabalho. Fato que limitou o acesso da população de baixa renda ao mercado formal de moradia, com limitada possibilidade de endividamento. Em segundo lugar, o Poder Público não foi capaz de investir em infraestrutura urbana e sequer regular o mercado fundiário e imobiliário, o que marcou as cidades com a segregação socioespacial. E por último, as políticas públicas voltadas para solucionar o problema de habitação da população de baixa renda, foram inexistentes ou ineficazes.

Para Silva (2012), a legislação urbanística é outro fator que, contribuiu no crescimento da informalidade no Brasil. A mesma se caracterizou historicamente por impor parâmetros de uso e ocupação do solo inviáveis na construção de moradias, nas cidades formais, por parte da população de baixa renda. Essa situação consolidou

a produção da cidade através da ação irregular e clandestina dos agentes imobiliários e proprietários de terra, que buscaram lotear glebas vazias nas periferias, por ter terra mais barata e norma urbanística pouco exigida.

Após duas décadas sem qualquer política habitacional em nível nacional, o governo federal cria em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), visando amenizar o problema. Contudo o programa é criticado porque apenas 40% das unidades geradas pelo mesmo são destinadas à população de baixa renda (aquelas que ganham até três salários mínimos), reduz em somente 7,13% o total do déficit habitacional para essa faixa de renda. Os pesquisadores apontam que o PMCMV por ser uma forma de aquecer o mercado da construção civil, gera emprego e renda, e assim minimiza os efeitos da crise econômica mundial que ocorreu na maioria dos países e perdura até hoje em alguns países (SILVA, 2012).

Como observa-se, a questão da ocupação informal da cidade, através de cortiços, favelas, loteamentos irregulares, perpassa mais de um século sem perspectivas concretas de solução do problema. A atuação dos agentes produtores do espaço urbano é similar a crise política enfrentada pelo país, os quais buscam cada vez mais ganhos econômicos o que aumenta a desigualdade e segregação socioespacial.

2.4 Regularização fundiária – uma abordagem contemporânea

A regularização fundiária tem como objetivo garantir a segurança da posse e promover a integração socioespacial das pessoas que residem em assentamentos irregulares. Com esse intuito, foram criadas políticas públicas de regularização fundiária, que consistem em ações e atividades advindas de Leis federais, estaduais ou municipais, e apesar dessas políticas existentes serem deficientes, os Municípios há décadas tentam implementá-las. Para abordar o assunto, será feito um breve levantamento histórico da legislação relativa a regularização fundiária e outras Leis acessórias ao tema, desde o descobrimento do Brasil (pelos portugueses) até a Lei 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural. Além de tratar sobre as condições sociais, econômicas, culturais e políticas que haviam em cada época, fazendo uma breve perspectiva histórica.

Conforme explica Bomfim (2008), os reis de Portugal e da Espanha sabiam da existência de terras no ocidente, decidindo dividi-las através de um tratado que ficou

conhecido como Tratado de Tordesilhas, firmado em 1494. Segundo Câmara e Soares (2011), o descobrimento do território brasileiro (ano de 1500) pelos portugueses é um marco no direito fundiário português, sendo as novas terras, por direito de conquista, pertencentes à Portugal. Bomfim (2008) afirma que nas três primeiras décadas de 1500, a colônia vivia em abandono devido maior interesse dos portugueses nas terras africanas e indianas, precisando o Brasil ser colonizado sem custos para a Coroa portuguesa. Conforme Câmara e Soares (2011), por volta do ano 1530 o território brasileiro foi dividido em faixas de terra, as capitanias hereditárias, que foram doadas a doze donatários e, como aponta Bomfim (2008), estes tinham o dever de conceder terras aos moradores, para que os mesmos pudessem povoar as terras, além de serem encarregados da ocupação do território, tudo determinado pelo Rei Dom João III.

Bomfim (2008) diz que o Regime Sesmarial foi o segundo regime de terras do Brasil e, conforme Câmara e Soares (2011), consistia na doação de terras a particulares que deveriam cultivá-las e aproveitá-las e, caso não o conseguissem, os beneficiários poderiam dá-las a outras pessoas nas mesmas condições. Câmara e Soares (2011) observam que nessa fase há a concessão da terra para o sesmeeiro, devendo o mesmo explorá-la para assim ter o direito dominical efetivo.

Bomfim (2008) expõe que o Regime de Sesmarias era injusto, pois as terras eram doadas aos agentes da Coroa e posteriormente aos agentes dos governos imperiais do Brasil, criando uma classe privilegiada. Contudo, estes sesmeiros não aproveitavam e muitas vezes não ocupavam a terra, situação que gerou desconforto nos chefes de famílias menos favorecidas que não tinham terras e começaram a ocupar terras desocupadas, criando assim ocupações irregulares. A autora explica que em 1822 foi extinguido o sistema Sesmarial.

Com a Independência do Brasil em 1822, Câmara e Soares (2011) constataam que a terra passa a ser adquirida de um novo modo: instala-se o regime possessório que se configurava pela utilização da terra para moradia e cultivo, mas o posseiro não tinha a titularidade do direito de propriedade. Bomfim (2008) assinala que de 1822 a 1850, o trabalhador, o lavrador e o roceiro ocuparam áreas inaproveitadas e virgens, tornando-se posseiros. Os autores (ob.cit) argumentam que em 1850, a Lei de Terras aboliu o regime de posse para as terras devolutas (áreas públicas não ocupadas), mas garantiu aos posseiros o direito de legitimação da posse. Bomfim (2008) descreve

cinco situações em que as terras se encontravam: as terras públicas vagas, que não haviam sido concedidas; terras públicas ocupadas por posseiros, com ou sem título de comisso; terras públicas vagas, devolvidas à Coroa, devido ao não cumprimento das condições do regime sesmeiro; terras particulares regulares, adquiridas pelo regime sesmeiro e terras públicas e de uso público, que seriam os povoados e vilas.

Pode-se dizer que a Lei de Terras, de 1850, foi a primeira legislação voltada a regularização fundiária, pois a mesma trouxe soluções para as situações descritas anteriormente. Segundo Bomfim (2008), para as terras não concedidas e sem ocupação, a Lei de Terras previu somente a aquisição por meio de compra, para as terras devolutas ocupadas por posseiros, com título em comisso, as que estivessem cultivadas e com moradia do sesmeiro ou concessionário, seriam regularizadas. Quanto as terras ocupadas por posseiros, mas sem nenhum título, tendo a posse mansa e pacífica, estando cultivada e habitada, também seriam regularizadas, segundo a autora este último caso era a maioria. Quanto as terras devolutas sem ocupação, sem cultivo, que não cumpriram as exigências do regime sesmarial, passariam a fazer parte do patrimônio público, podendo somente ser repassada ao particular por meio de aquisição onerosa. Para as terras particulares, com título reconhecido/legítimo, manteriam os direitos de propriedade em sua plenitude. E para o último caso, das terras públicas que eram objeto de uso público, que a Lei de Terras chamou de unidades urbanas, seriam conservados os limites e continuariam com o mesmo uso.

Bomfim (2008) afirma que a legitimação de posse foi criada pela Lei de Terras, e que não havia precedentes na legislação da Coroa portuguesa. Tal dispositivo foi necessário para regularizar situações existentes, sendo exigido para a legitimação de posse o cultivo ou princípio de cultura e a morada habitual do posseiro. O referido processo ainda não garantia o título da propriedade, devendo o posseiro, após a legitimação da posse, demarcar sua área de terras para finalmente tirar o título da área que lhes pertenciam.

Câmara e Soares (2011) lembram que a Constituição Imperial de 1824 garantiu o direito à propriedade, e a Lei nº 422 de 1826 criou a hipótese de desapropriação de terras por necessidade pública ou utilidade pública, devendo o desapropriado ser devidamente ressarcido. A ordem constitucional de 1946 também previa a desapropriação por interesse público, mediante justa e prévia indenização em

dinheiro. Tais hipóteses de desapropriação delineavam o que atualmente se chama de função social da propriedade, que segundo Dávila (2011) ficou consagrada pela Lei 4.504 de 1964, denominada de Estatuto da Terra, mas, segundo Câmara e Soares (2011), o mesmo era aplicado para fins de reforma agrária. O princípio da função social da propriedade rural ficou consolidado pela Constituição da República de 1988, e segundo Câmara e Soares (2011) a nova Constituição também previa a desapropriação por interesse público de áreas urbanas. Leonelli (2010) afirma que a Lei de Terras transformou o lote em mercadoria e que a Lei coincidiu com o processo de urbanização do Brasil.

A usucapião, ainda sob a visão de Câmara e Soares (2011), foi uma das formas de transferência da propriedade para o particular, possível somente se a posse fosse por um período superior a quarenta anos. Com o Código Civil de 1916, as terras públicas deixaram de ser usucapiáveis, assim o mecanismo de usucapião só se aplica a transferência de titularidade de um particular para outro. E por último, segundo os autores, o negócio jurídico era a outra forma de transferir terras devolutas a particulares, devendo ser feito contrato de compra e venda e autorizado pelo ente da federação. Esse último modelo foi admitido desde a fase colonial até o início do século XX.

D'Ottaviano e Silva (2009) infere que a usucapião é um instrumento jurídico originado no direito romano, e regulariza a posse de bens imóveis, sendo uma forma de aquisição da propriedade de forma originária. Os autores distinguem no Brasil duas formas de usucapião, a judicial e a administrativa. A usucapião como forma de regularização de imóvel urbano foi inicialmente prevista no Código Civil de 1916, e posteriormente flexibilizada pela Constituição de 1988, pelo Estatuto da Cidade de 2001 e pelo Código Civil de 2002. Tais legislações criaram quatro modalidades de usucapião judicial para imóveis urbanos, sendo a usucapião extraordinária, a usucapião ordinária, a usucapião urbana especial individual e a usucapião especial coletiva.

Com a promulgação da Lei Federal nº 11.977/2009, conhecida como Programa Minha Casa Minha Vida, instituiu-se a usucapião administrativa. Neste caso, a legalização da posse é dada exclusivamente por procedimentos administrativos, e estabelece que a posse deve ser de no mínimo cinco anos, o imóvel utilizado como moradia familiar, o lote possuir área máxima de 250,00 metros quadrados e o possessor

não ter outro imóvel urbano ou rural. Os autores lembram que essa forma de legitimação de posse só é confirmada com a outorga do título de propriedade, que se dá após cinco anos sem qualquer impugnação ou contestação.

O Decreto-lei nº 58 de 1937 foi o primeiro que disciplinou o parcelamento do solo urbano e rural em nível federal, pois, segundo Leonelli (2010), não havia nenhuma legislação acerca do tema e estavam ocorrendo diversos parcelamentos para fins de vendas de lotes. Do final do século XIX até 1937 a legislação brasileira que tratava de parcelamento de terras era voltada principalmente para as cidades, sendo as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro as pioneiras na questão de parcelamento urbano e abertura de ruas urbanas ou rurais. A autora considera que as legislações municipais que existiam até 1937 eram melhores do que o Decreto-lei 58 de âmbito federal. Tal decreto, conforme a autora, fragilizou os municípios em relação a legislar sobre o tema, pois levava para a esfera federal a forma que se procedia para lotear uma área rural ou urbana e conforme os princípios jurídicos a legislação federal é superior a legislação municipal, e nos casos contraditórios deve ser respeitada a legislação federal.

Leonelli (2010) informa que entre os anos de 1937 a 1979, a legislação federal possibilitou o parcelamento e registros de compra e venda sem a devida aprovação Municipal, pois o loteador poderia registrar o loteamento no cartório somente cumprindo a legislação federal. A década de 1950 ficou marcada pelo embate municipal sobre o controle dos parcelamentos clandestinos e pelo reconhecimento de sua competência para legislar sobre os loteamentos urbanos.

Nesse mesmo período, ocorre a promulgação do Estatuto da Terra, Lei federal nº 4.504/1964, que segundo Câmara e Soares (2011) previa a reforma agrária. A mesma visava promover a melhor distribuição de terras rurais, atendendo princípios de justiça social e aumento de produtividade. Há de se destacar que o Estatuto da Terra previa o módulo rural, que é uma área mínima que pode ter o imóvel rural e varia conforme a região do país e as características ambientais do local. Diferente do que havia anteriormente, agora a área rural tem uma legislação a parte do imóvel urbano. Já para a área urbana, foi criado em 1967 o Decreto-lei nº 271, que segundo Leonelli (2010) dispôs sobre o loteamento urbano e as responsabilidades do loteador, mas ainda não exigia a anuência dos órgãos municipais para sua aprovação. Somente com a Lei federal 6.766 de 1979, conhecida como Lei Lehman, que dispõe sobre o

parcelamento do solo urbano, estabelecem-se exigências mínimas de padrões urbanísticos, observam-se cuidados com a preservação do meio ambiente e restringem-se os parcelamentos em áreas de riscos. A Lei citada delegou aos Municípios o controle de todo processo de parcelamento urbano, podendo os mesmos criar legislações complementares que se adequem as características regionais e locais. A Lei Lehman, segundo Câmara e Soares (2011), também determinava a reserva de uma faixa mínima de quinze metros ao longo de cursos d'água, rodovias, ferrovias e condutos, além de exigir a doação de no mínimo trinta e cinco por cento da área loteada para o Poder Público, que serve para a implantação de vias de circulação, equipamentos públicos e área verde.

Para Mukai (1988), o artigo 40 da mesma Lei autoriza as regularizações fundiárias urbanas, mas não prevê se ao regularizar o parcelamento deve ser aplicada a legislação da data de sua regularização ou da época em que se deu o parcelamento de forma irregular. O processo de regularização fundiária prevista pela Lei Lehman é complexo: inicialmente deve ser identificado o loteador e seu título de propriedade com o objetivo de notificá-lo para que apresente o projeto urbanístico do loteamento. Caso o mesmo não o apresente, a Prefeitura utiliza o que existir ou faz um levantamento topográfico para elaborar a planta do loteamento. Após as exigências iniciais, a planta do loteamento serve de base para averbações e registros dos lotes, ficando assim o loteamento juridicamente regularizado perante o Registro de Imóveis. O autor postula que há a regularização técnica do loteamento, que trata das obras de infraestrutura necessárias para a plena regularização, sendo notificado o proprietário do parcelamento para executar as obras. Executada as obras e vistoriadas com emissão do respectivo laudo técnico com o aceite das obras, é que se expede o auto de regularização. Caso o loteador não execute as obras, a Prefeitura deverá executá-las e posteriormente cobrar judicialmente do loteador.

Conforme explica Câmara e Soares (2011), a Lei federal nº 9.785/1999 instituiu o parcelamento popular para o solo urbano e a zona habitacional de interesse social (ZHIS). A Lei também flexibilizou as exigências para os loteamentos com fins de interesse social, pois os novos índices urbanísticos devem ser definidos pelos Municípios, executando assim sua política urbana própria. Estas flexibilizações também ajudaram na regularização de loteamentos irregulares, pois a maioria das situações encontradas não atende o que foi estabelecido pela Lei 6.766, como o

percentual mínimo destinado a área pública, podendo este ser reduzido conforme a necessidade ou até mesmo ser doado área fora da gleba parcelada.

Antes de adentrar na legislação vigente no século XXI, é preciso observar alguns princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, pois os mesmos nortearam a política pública urbana. Dávilla (2011), explica que a Constituição atual consolida o princípio da propriedade e da função social da propriedade, inserindo-os entre os direitos e garantias fundamentais e no título que trata da ordem econômica e financeira, sendo assim inovadora, pois as Constituições anteriores somente tratavam no título referente à ordem econômica. Nascimento (2013) argumenta que os artigos 182 e 183 da Constituição, que tratam da política urbana nacional, reafirmam a função social da propriedade urbana, obrigando os municípios com mais de vinte mil habitantes a fazerem seus planos diretores e estabelecerem a desapropriação por interesse social. No parágrafo 2º do artigo 182, a Constituição estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (NASCIMENTO, 2013, p.21).

Contudo, até 2001 não haviam parâmetros legais que regulamentassem os planos diretores. Como disse D’Ottaviano e Silva (2009), o direito da propriedade urbana passava por um enfoque tradicional, faltavam-lhe elementos essenciais para mudar o enfoque. Assim, com a aprovação da Lei federal 10.257 em 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, ficaram regulamentados os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o que representou um marco regulatório para a política e gestão urbana no Brasil.

Uma das questões relevantes da nova legislação foi a definição dos contornos do conceito da função social da propriedade. Segundo esses preceitos, na função social da propriedade deve prevalecer o interesse social, o bem coletivo e o bem-estar da coletividade, assim como deve ser perseguida e obtida a regularização fundiária e a urbanização dos assentamentos de baixa renda. O Estatuto da Cidade foi um avanço importante na regulamentação urbanística contemporânea. Mas, desde sua aprovação, o desafio é colocar em prática a função social da propriedade e o direito à cidade para a população brasileira (D’OTTAVIANO E SILVA, 2009). O Estatuto da Cidade coloca que o direito à cidade é tido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços

públicos, ao trabalho e ao lazer.

Até então a regularização fundiária urbana não fazia parte das políticas públicas no Brasil no âmbito do governo federal, apesar de ser necessária para se concretizar o direito à moradia, o direito à cidade e fazer valer a função social da propriedade urbana (CÂMARA, 2011). A partir do Estatuto da Cidade, o governo federal implementou diretrizes para a política urbana brasileira, entre elas, e como uma das principais, a regularização fundiária. Câmara (2011) refere-se também ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do qual originou a Lei Federal nº 11.977 de 2009, o PMCMV, que regulamentou a regularização fundiária urbana.

Vários programas e políticas públicas de regularização fundiária estão sendo criados e implementados no âmbito federal, estadual e municipal. Assim, se as medidas continuarem sendo tomadas de forma isolada, não se resolverá o problema de irregularidade fundiária, estas devem ser acompanhadas de programas de controle da paisagem urbana e ambiental, além de uma política nacional para habitação de interesse social que seja eficaz. A Lei do PMCMV estabelece alguns procedimentos que precisam ser destacados: a demarcação urbanística, a legitimação da posse e a usucapião administrativa. Tais procedimentos facilitam a regularização fundiária, tornam o processo menos burocrático para os casos de regularização fundiária de interesse social, mas nos casos em que não se enquadram como de interesse social, a regularização deve ser feita como de Interesse Específico, a qual não avançou e continua burocrática e demorada. A Lei 11.977/2009 deixa de fora a maioria dos assentamentos irregulares de pequeno e médio porte, existentes na maioria das cidades, se adéqua somente a realidade das metrópoles do Brasil, nas quais existem assentamentos irregulares de grande porte (D'OTTAVIANO E SILVA, 2009). Câmara (2011) também critica o atual estágio vivido pela regularização fundiária urbana, porque, apesar do país contar com um Ministério das Cidades, desde 2003, com políticas habitacionais desde 2007 através do PAC, com o Estatuto da Cidade e a Lei 11.977/2009, a maioria dos assentados nas áreas informais e ilegais não são contemplados.

Ao perceber a necessidade de avançar nas questões da regularização fundiária e se adaptar ainda mais a legislação à realidade social brasileira, o atual governo promulgou a MP nº 759 no dia 22 de dezembro de 2016. A MP 759 dispõe da regularização fundiária urbana e rural, e Santos (2007, p.1) a elogia por

“desburocratizar e simplificar ainda mais o processo de regularização, garantindo a segurança jurídica e a viabilização da correção de distorções e de irregularidades”. A nova Lei traz uma inovação ao conceituar a informalidade, deixa de utilizar o termo assentamento irregular e passa a usar o termo núcleo urbano informal. A MP 759 é uma “verdadeira revolução no processo de regularização e registro dos assentamentos urbanos informais” (SANTOS, 2007, p. 2).

Já Braga Junior (2017) argumenta que as políticas públicas urbanas foram deficientes e contribuíram com o crescimento rápido de assentamento irregulares. Lembra também que a Lei 11.977/2009 deu competência somente ao Poder Público para fazer a demarcação urbanística e efetivar a legitimação de posse dos moradores, ou seja, a regularização fundiária. Para o referido autor, a MP 759 revogou vários dispositivos da Lei 11.977/2009 que tratavam de regularização fundiária, aumentando os agentes que podem realizar a regularização fundiária, passando a competência para além do Poder Público Municipal, aos proprietários loteadores ou incorporadores, à Defensoria Pública, ao Ministério Público, além dos moradores, de forma individual ou coletiva. A MP 759 criou a legitimação fundiária, se diferenciando da legitimação de posse, também prevista na MP, por não necessitar de prazo para titulação da posse, sendo feito de forma imediata no caso da de núcleos urbanos informais consolidados (BRAGA JUNIOR, 2017).

Contudo, a Medida Provisória deve ser posteriormente analisada e votada pelo legislativo do governo federal, e ao analisar o texto que converte a MP em Lei, verifica-se que houve quase 800 emendas propostas pelos deputados federais e senadores. O texto da Lei foi votado no dia 24 de maio de 2017 na Câmara Federal, em meio a várias manifestações populares em Brasília, o que levou ao presidente convocar as forças armadas para estabelecer a ordem. Tal medida levou deputados federais da oposição a deixarem o plenário da câmara em forma de protesto, o que facilitou a aprovação de várias MP's, inclusive a MP 759. Mas somente em 11 de julho de 2017 foi promulgada a Lei nº 13.465, que converteu a MP 759 em lei.

O Instituto Polis em conjunto com o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, emitiram nota técnica sobre a Medida Provisória 759, fazendo duras críticas a mesma, dentre elas a falta do processo participativo da sociedade na elaboração da Lei, a inconstitucionalidade da MP, dentre outras. Da mesma forma a

Comissão Especial de Mobilidade Urbana, Moradia e Questões Fundiárias da Associação Nacional dos Defensores Públicos e a Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais, emitiram nota técnica afirmando que a MP contém vícios e retrocessos, contrários a conversão da mesma em Lei. Além de outras associações, federações e conselhos de classe também se posicionaram contrários a Medida Provisória, publicando carta ao Brasil dizendo que a regularização fundiária brasileira estava sendo desconstruída.

Conforme Ribeiro (2017), a MP 759 deixava várias lacunas que provavelmente trariam prejuízos à prática da regularização fundiária urbana. Mas houve um esforço dos setores envolvidos com o tema no sentido de mitigar essas lacunas, fazendo com que vários institutos jurídicos, que foram inicialmente revogados pela MP, pudessem fazer parte da Lei 13.465 e assim dar continuidade à política pública de regularização fundiária até então existente. Contudo, para que os setores envolvidos com a regularização fundiária urbana fossem atendidos, o poder legislativo conseguiu incluir pontos de interesse capitalistas, como por exemplo, a legitimação fundiária de áreas públicas.

Como observado, a solução para a regularização fundiária brasileira está apenas no início, pois depende-se de dispositivos jurídicos para a execução da mesma, e os mesmos acabam sendo feitos por pessoas que defendem classes sociais de objetivos completamente divergentes, ficando a população dos assentamentos irregulares, como os aqui estudados, a margem da sociedade.

3 PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE CACOAL

Para compreender os elementos históricos que influenciaram no surgimento do município de Cacoal, efetuou-se uma pesquisa bibliográfica de textos e documentos relativos à ocupação do espaço, que compreende na atualidade o estado de Rondônia, realizada inicialmente pelos índios e posteriormente pelos colonizadores europeus, para somente após ser tratado da ocupação do espaço de Cacoal, por índios, Comissão Rondon, seringueiros, garimpeiros e finalmente pelos migrantes oriundos das regiões sul, sudeste e nordeste.

Durante muito tempo as populações nativas foram tratadas como “sociedades pré-históricas” pela historiografia brasileira, a “História Oficial” omitia os nativos do processo histórico (CRUZ, 2008, p.18). Com o propósito de superar essas omissões, nesta pesquisa, o recorte temporal contemplado para compreender os elementos históricos que influenciaram na construção e desenvolvimento do município de Cacoal, no estado de Rondônia, Brasil, será desde o período pré-colonial do Brasil até os dias atuais.

A referência aos fatos históricos inicia com as ponderações de Rodrigues Urban (apud CALDARELLI e KIPNIS, 2017, p. 283). Argumentam que a região onde hoje é o estado de Rondônia é originária dos povos Tupi, pelo fato de que é nessa região onde se encontra a maior diversidade linguística entre os povos que falam as línguas Tupi. Há autores que divergem sobre tal origem, mas em sua maioria comungam com a mesma hipótese. Schmitz (apud CRUZ, 2008, p. 23) constrói um mapa que define a origem dos Tupi a partir da região amazônica. (Figura 2)

Figura 2 – Modelo defendido por Schmitz.



Fonte: Cruz (2008).

Cruz (2008, p.30) argumenta que a região era ponto de encontro entre povos indígenas, pois no “território rondoniense são encontradas diversas línguas isoladas” e nas áreas do entorno também são faladas outras línguas. Para Ramirez (apud CRUZ, 2008, p. 23) esse quadro linguístico diversificado compõe um cenário histórico complexo, argumenta que o grande número de línguas sem parentesco obedece a uma ocupação territorial muito antiga.

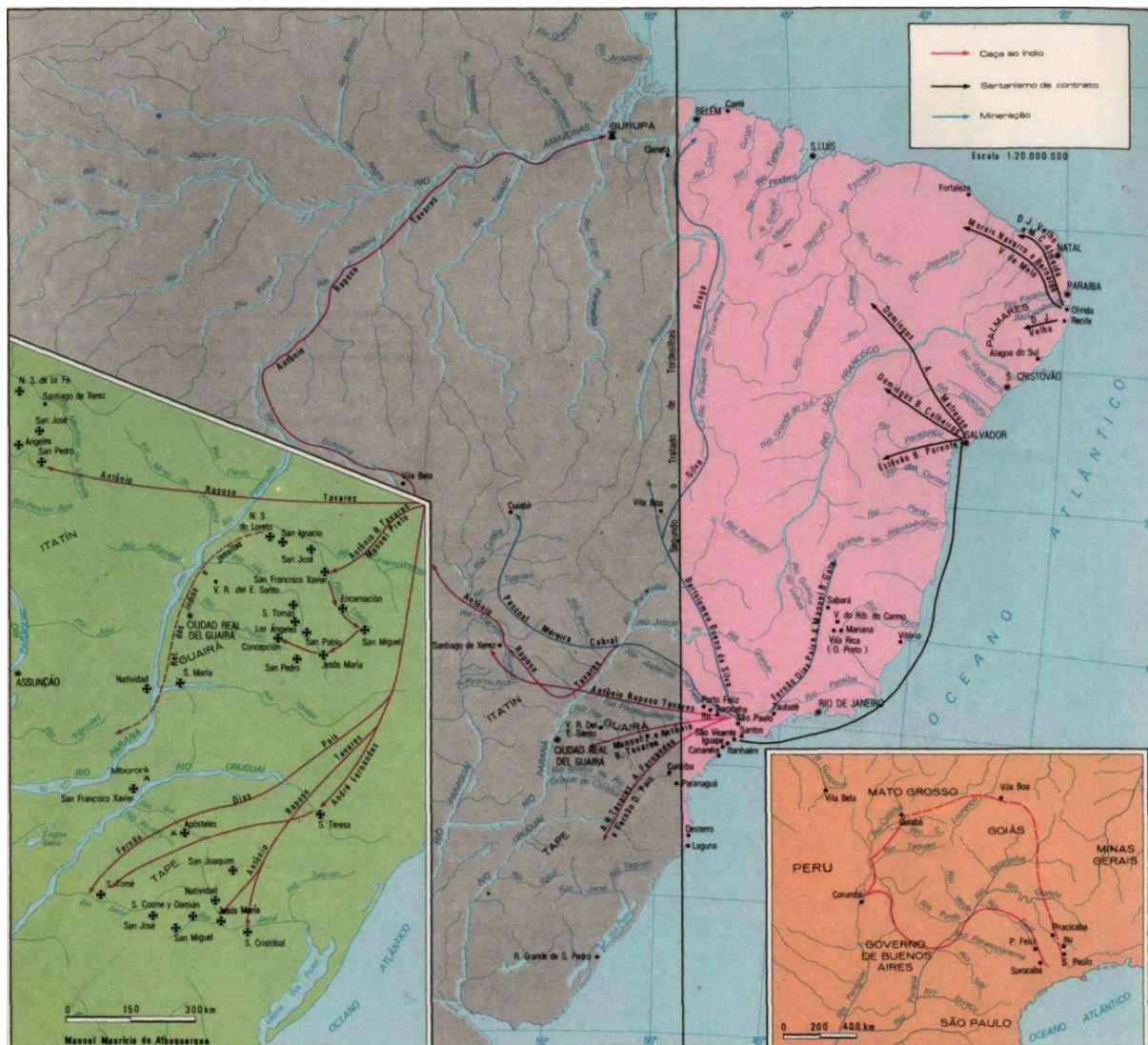
As evidências da ocupação foram comprovadas por estudos arqueológicos, os quais coletaram cerâmicas em vários sítios arqueológicos na região, inclusive em

Cacoal, todas de tradição Tupiguarani, as quais tem características similares, ou seja, nas técnicas decorativas. (CRUZ, 2008). Essas pesquisas mostram que a região do entorno do atual município de Cacoal é habitada a milhares de anos por indígenas, provavelmente do tronco Tupi. Sendo estes os únicos que habitavam essa região até a chegada dos colonizadores europeus no continente americano.

Até o final do século XVI não houve tentativas de colonização, por parte dos europeus, na região de Rondônia, sendo somente em 1637 que Pedro Teixeira, partindo de Belém, fez uma expedição seguindo pelo Rio Amazonas, até chegar a Quito. Houve também a ajuda dos jesuítas, dos franciscanos, dos carmelitas e dos mercedários nas práticas colonizadoras na bacia do rio Amazonas. (BRASIL, 1977)

Os Bandeirantes paulistas também exploraram a região norte, saindo de São Paulo, mas os mesmos buscavam minérios e escravos indígenas (Figura 3). Em 1647, Antônio Raposo Tavares, bandeirante paulista, partiu em expedição na busca de minérios, saindo de São Paulo até atingir o rio Paraguai. De lá, o mesmo adentrou em território da Coroa espanhola até chegar nas minas de Potosi, atual Bolívia. Após retornou ao rio Paraguai de onde seguiu pelo rio Jaurú e Guaporé, onde localizou as minas de ouro do Mato Grosso. Nessa região, houve confronto com os índios Pareci. Dalí, desceu os rios Guaporé, Mamoré e Madeira, chegando ao Amazonas e finalmente na cidade de Belém. Assim, nessa fase inicial de reconhecimento da região, Rondônia saiu da sua pré-história indígena, passando seu território ser conhecido pelos colonizadores, em uma época que várias outras regiões do Brasil, hoje mais desenvolvidas, eram desconhecidas (THÉRY, 1979).

Figura 3 – Bandeiras dos séculos XVII e XVIII.



Fonte: Brasil (1977).

Durante a segunda metade do século XVIII e no século XIX houve disputas, por vezes guerras por territórios, envolvendo colonizadores portugueses, espanhóis e indígenas. Para criar um sistema de defesa desses territórios, a coroa portuguesa decidiu construir algumas fortificações militares, dentre elas, o Forte Príncipe da Beira. O mesmo está localizado a margem direita do Rio Guaporé, na então Capitania de Mato Grosso, foi iniciada em 1775 e concluída em 1783, garantindo a posse e o domínio do território da capitania (Figura 4). Este fato é relevante para a pesquisa, pois se não houvesse a efetiva ocupação da região pelos portugueses, provavelmente a região faria parte da Bolívia atualmente (BARROSO, 2015).

o qual estabeleceu a anexação do território do Acre ao Brasil, que em troca pagou uma indenização e se comprometeu em construir uma ferrovia para facilitar o escoamento da produção da borracha. Tal ferrovia, conhecida como Madeira-Mamoré, iniciada em 1907, deu origem as vilas de Porto Velho e de Guajará-Mirim, nas extremidades da ferrovia. O empreendimento trouxe trabalhadores de vários locais do mundo: portugueses, ingleses, alemães, italianos, chineses, jamaicanos, dentre outros, deixando marcas principalmente na arquitetura das cidades Porto Velho e Guajará-Mirim. Mas, segundo Santos (2014), entre 1920 e 1930 houve o fim do primeiro ciclo da borracha devido à concorrência da produção da Malásia, o que fez cessar a vinda de migrantes e imigrantes para a região, consequentemente ocorreu o processo contrário.

A região de Rondônia era de difícil acesso, sendo o mesmo feito apenas por vias fluviais, dificultando a comunicação. Assim, para solucionar a falta de comunicação da região com a capital da República, foi criada a Comissão Construtora das Linhas Telegráficas Estratégicas do Mato Grosso ao Amazonas, chefiada pelo Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon. A mesma iniciava em Cuiabá com direção a Porto Velho e posteriormente a Manaus, sendo criados ramais até Guajará-Mirim e Rio Branco. (SOUZA, 2002)

A construção das Linhas Telegráficas, que facilitou a comunicação da região Norte com o restante do país, é o marco inicial para o surgimento da cidade de Cacoal, a qual está vinculada à expansão da fronteira agrícola nacional decorrente da convergência de fluxos migratórios para o Estado de Rondônia (OLIVEIRA, 2003). A bibliografia sobre a história de Rondônia é farta, como se pode observar até aqui, mas não trata de especificidades que ocorreram na ocupação e formação da cidade de Cacoal. Na pesquisa bibliográfica percebe-se que há apenas um texto sobre a história de Cacoal, o livro escrito pela autora Lourdes Kemper, que tem como título “Cacoal, sua história, sua gente”, utilizado aqui como referência.

Segundo Kemper (2006), até 1943 a região de Cacoal pertencia ao Estado de Mato Grosso, e após o Governo Federal definir os limites do Território do Guaporé, os únicos municípios do Estado de Rondônia eram Porto Velho (com 6 distritos), criado pelo estado do Amazonas em 1914 (Porto Velho pertencia originalmente ao estado do Amazonas), e o município de Guajará-Mirim (com 3 distritos), criado pelo estado do Mato Grosso em 1928.

Até o início do século XX, como relata a autora, a região era uma imensa floresta habitada, em sua maioria, por indígenas. Mas em 1909, com a instalação da Linha Telegráfica, inicia-se uma nova fase na história de Rondônia, ajudando a intensificar a chegada de seringueiros, garimpeiros, e posteriormente pessoas que se fixaram com o intuito de ocupar o território. A região de Cacoal foi pouco explorada por garimpeiros inicialmente, mas haviam seringais que foram explorados, além da área ser rica em cacauzeiros e castanheiras.

Além da linha telegráfica, foram construídos os postos telegráficos em pontos estratégicos, que posteriormente foram formando povoados. Um desses postos foi instalado onde hoje se encontra o município de Pimenta Bueno, distante 40 quilômetros de onde é a sede do município de Cacoal, e outro em Presidente Médici, distante 70 quilômetros de Cacoal. Por volta de 1920, chegou à região para trabalhar como guarda-fios o paraibano Anísio Serrão de Carvalho, responsável pela construção do trecho entre a estação de Pimenta Bueno e Presidente Hermes, esta última corresponde à atual cidade de Presidente Médici. E por recomendação de Rondon, Anísio Serrão requereu ao governo de Mato Grosso uma grande extensão de terras para a extração de látex (borracha), pois nesse período a extração da borracha era a principal atividade econômica da região. (KEMPER, 2006)

A área ocupada por Anísio Serrão para extração de látex compreendia parte do município de Pimenta Bueno até o atual centro urbano de Cacoal. Em 1930, Anísio Serrão de Carvalho constrói uma residência nas proximidades da confluência do igarapé Pirarara com o rio Machado, mas devido às constantes cheias, acabou construindo uma nova moradia em um ponto mais alto, por volta de 1936. A autora informa que no local da nova residência existia uma grande quantidade de cacau nativo, inspirando o guarda-fios a denominar seu antigo seringal de “Cacau, Cacoal ou Cacual”, que deu origem ao nome do município de Cacoal.

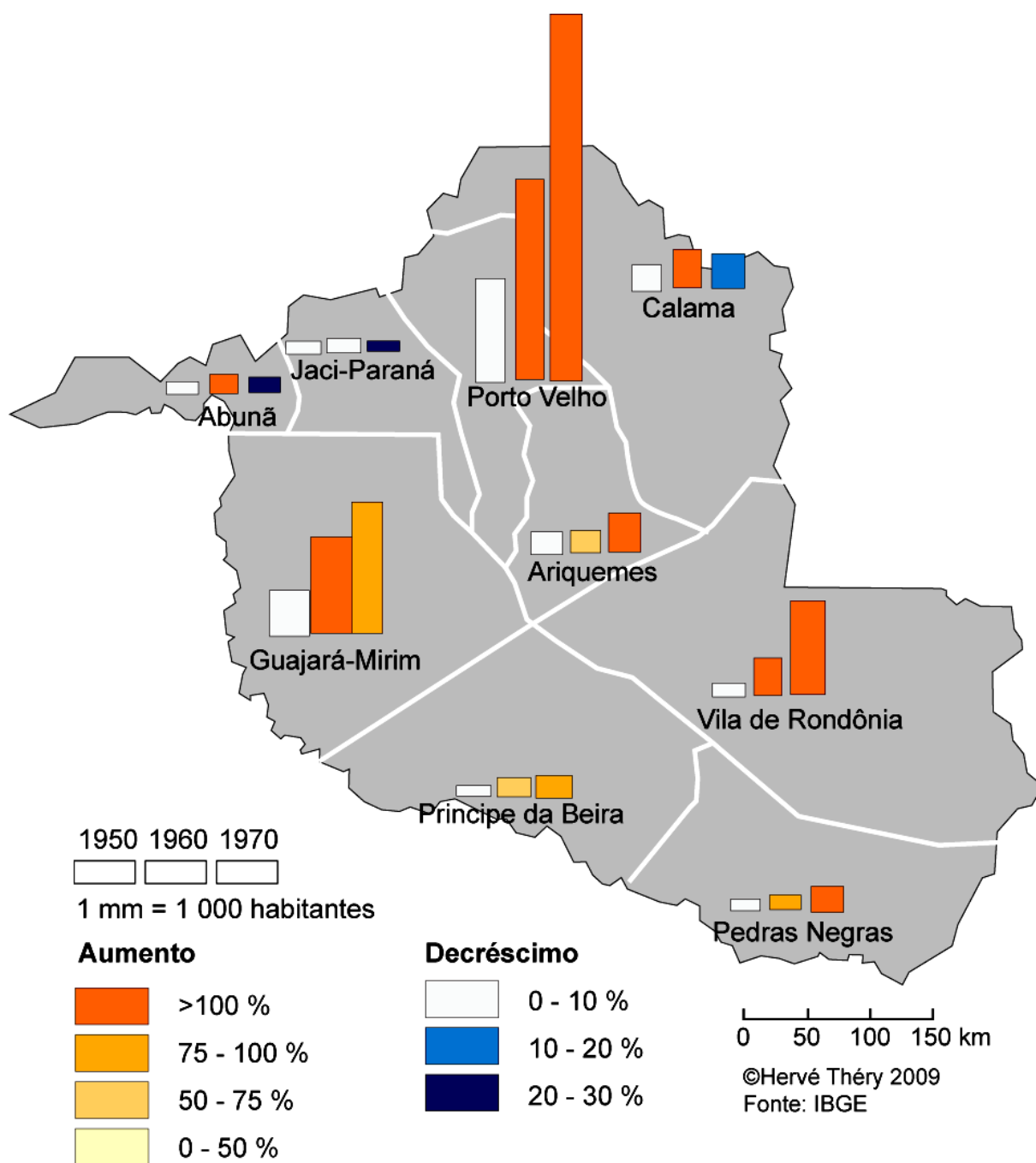
Théry (1979) postula que a criação do Território de Guaporé pelo decreto-lei número 7.470 de 1945, além de determinar seus limites, passou para a propriedade da União toda sua extensão de terra, com exceção das terras atribuídas como propriedade particular antes da referida lei. Ainda segundo o autor, a criação do território se deu indiretamente pela segunda Guerra Mundial, acontecimento que impossibilitou os Estados Unidos de importarem borracha natural da Ásia. Fenômeno que marcou o início do segundo ciclo da borracha que duraria até 1945. Neste período,

conforme Santos (2014), o governo federal incentivou trabalhadores nordestinos a trabalharem nos seringais, e devido à forte seca na região nordeste, vieram em grande número. Tais trabalhadores foram chamados de “soldados da borracha”, em analogia aos soldados que foram para os campos de batalha. Assim como na construção do Forte Príncipe da Beira, a mão de obra indígena também foi utilizada nos seringais.

Com o fim do segundo ciclo da borracha, iniciou-se a exploração de minérios, em especial a cassiterita e o diamante, feita durante a década de 1950 como forma de pesquisa na região. A exploração de cassiterita era localizada na região da cidade de Ariquemes, e a de diamante, principalmente nas calhas dos rios Ji-Paraná, rio este que corta o município de Cacoal, mas a baixa produtividade na exploração nunca incentivou a vinda de muitos garimpeiros para Cacoal. Em 1956, foi mudado o nome de Território Federal do Guaporé para Território Federal de Rondônia, em homenagem ao Marechal Candido Rondon. Na década de 1960, estima-se que 15 mil garimpeiros chegaram na região para explorar as jazidas de cassiterita (THÉRY, 1979).

A abertura da BR-364, na época conhecida como BR-29, que interligaria Cuiabá a Porto Velho iniciou em 1960. Este fato facilitou a mobilidade da população até a região, antes o único meio de transporte era fluvial ou aéreo. Assim, formava-se a ligação de Rondônia com a região sudeste, pois até então a mesma era intensa pelo rio Madeira em direção ao nordeste. Entre 1950 a 1970, a população de Rondônia passa de 36.935 habitantes em 1950, para 70.232 em 1960 e 116.620 em 1970, ou seja, quase duplicava a cada 10 anos, conforme observa-se na Figura 5 (THÉRY, 1979).

Figura 5 – Crescimento Populacional de Rondônia entre 1950-1970.

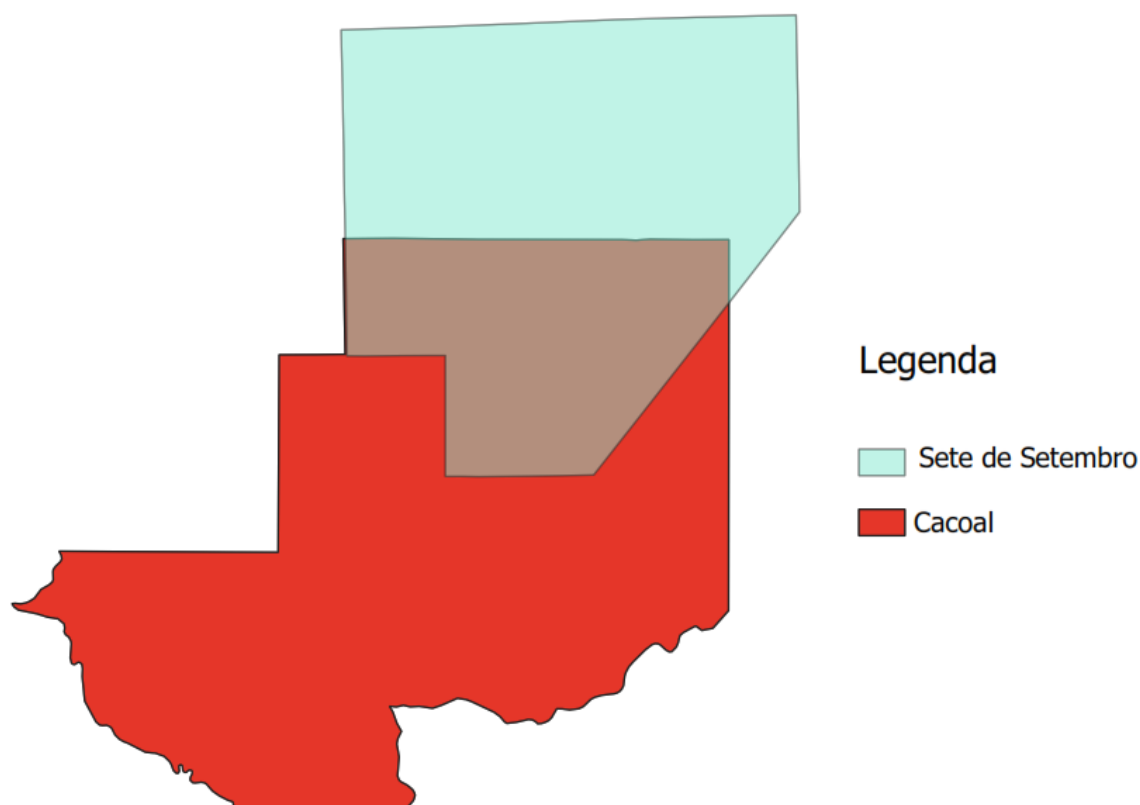


Fonte: Théry (1979)

Contudo, no período descrito acima, houve uma queda no número de indígenas. No contato com outras populações foram vítimas de doenças que, em alguns casos, dizimaram aldeias inteiras, como foi no caso específico de Cacoal. Localidade onde cerca de 25% de seu território é a terra indígena Sete de Setembro, na qual vivem os índios Paiter Suruí (Figura 6). Segundo Romero (2013), os Paiter

Suruí viviam na região de Cuiabá e acabaram sendo expulsos devido à pressão colonizadora, se deslocando para a região de Rondônia no início do século XX e posteriormente na década de 1950 se fixando na região de Cacoal. Ainda conforme o autor, em 1969 aconteceu o primeiro contato do povo Paiter Suruí com o sertanista Francisco Meirelles, e esta aproximação fez com que em 1971 morressem, aproximadamente, 300 indígenas, por causa de uma epidemia de sarampo. O território indígena ocupado pelo povo Paiter Suruí sofreu com invasões de colonos e empresas extrativistas desde 1972, gerando conflitos na ocupação da terra.

Figura 6 - Terra Indígena Sete de Setembro.



Fonte: Autor (2018)

Entre os anos 1930 a 1970, chegam várias famílias, provenientes principalmente do Nordeste, para trabalhar nos seringais e nos garimpos espalhados no estado de Rondônia. Uma vez instaladas, sofreram invasões e enfrentaram disputas pela posse da terra com antigos proprietários, pois, inicialmente eles só possuíam o “Direito de Posse”, registrado no documento “Carta de Aforamento”. Os

antigos proprietários, donos de seringais principalmente, após negociação com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), cederam grande parte de suas terras para que o INCRA assentasse outros colonos, em troca havia a legalização da sua área restante (KEMPER, 2006).

Théry (1979) afirma que esta confusa situação fundiária era complexa, sendo raro quando o proprietário tinha um título válido. Tal situação gerava problemas no desenvolvimento da região, pois os agricultores (colonos que vieram de diversas regiões do Brasil, principalmente das regiões Sul e Sudeste) não podiam fazer empréstimos bancários, devido à falta de comprovação da propriedade da terra. O autor assinala também que em abril de 1974 o INCRA havia emitido apenas 137 títulos definitivos aos colonos dos projetos de colonização, mas já haviam mais de 5 mil famílias com autorização de ocupação, ou seja, eram apenas posseiros.

Em 1970 foram implantados os Projetos de Integração e Colonização (PIC) pelo INCRA que atraiu o deslocamento de centenas de agricultores para a região, intensificando-se o processo migratório. Os lotes rurais doados formavam pequenas colonizações agrícolas e as famílias que recebiam as áreas tinham as seguintes obrigações: residir com a família no lote ou na área do PIC; cultivar sua parcela; seguir as diretrizes sociais, técnicas e econômicas do PIC; reflorestar as áreas que ele desmatou, quando o desmatamento for prejudicial; não alienar, hipotecar ou ceder o lote antes de cinco anos após o registro do título de propriedade; pagar taxas de melhorias quanto aos serviços prestados pelo INCRA; não fracionar o lote, mesmo em decorrência de herança; não mudar o uso do lote exceto quando o mesmo não tiver mais condições técnicas conforme avaliação do INCRA e; não atrapalhar o desenvolvimento do PIC (THÉRY, 1979).

Para Kemper (2006), Cacoal teve sua efetiva ocupação no início da década de 70, quando no local chegaram os migrantes vindos das regiões Sul e Sudeste para se estabelecer em busca de lotes dos PIC's, atraídos pela facilidade em se ganhar uma área de terras rurais e para trabalhar principalmente na agricultura. Nesse contexto começaram a construir suas casas junto às margens do Ribeirão Pirarara, próximo à BR-364, em 5 de julho de 1972. Essa data é considerada o marco inicial da história do Município, constituído no local onde os pioneiros instalaram suas barracas, entre o Ribeirão Pirarara e a BR-364. Conforme a autora, em 1973 o Governo teve que tomar as primeiras providências para controlar o rápido crescimento do povoado, enviando

a Guarda Territorial para evitar o conflito decorrente da falta de terras e de controle na ocupação de lotes urbanos e rurais. Outra medida do Governo foi nomear o primeiro administrador do Subdistrito de Cacoal. Na época, as famílias que ganhavam lotes rurais do INCRA deviam desmatar sua área e após começar a explorá-la, sendo o comércio de madeira o que movimentava a economia. Nesse mesmo período, o INCRA demarcou o perímetro urbano e no dia 11 de outubro de 1977, pela Lei Federal nº 6.448, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo então presidente da república Ernesto Geisel, criou-se o município de Cacoal, com área de 8.741 quilômetros quadrados (km²), desmembrada do município de Porto Velho, e na época estimava-se ter 50 mil habitantes.

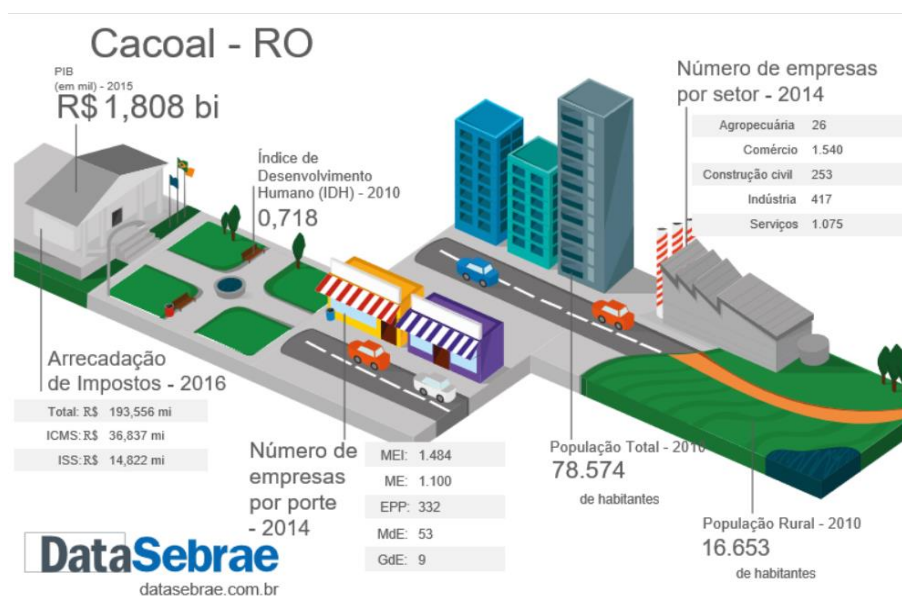
Em 1980 houve a pavimentação da BR-364, considerada um dos motores de crescimento das cidades localizadas as margens da rodovia, levando a população que já se aproximava de 70 mil habitantes, naquele ano, para 120 mil habitantes em 1983. De sua conformação geográfica inicial, em 1977, o município cedeu terras e habitantes para a criação dos municípios de Rolim de Moura, em 1983, e Ministro Andreazza, em 1992, o que fez sua população reduzir consideravelmente, sem outras consequências consideráveis (KEMPER, 2006).

Conforme dados do IBGE, a população rural nesse período (1980) correspondia a 80% do total, algo explicável pelo formato proposto pelo INCRA para ocupação do território. Assim, pode-se considerar que o município de Cacoal era essencialmente rural, como proposto por Veiga, pois além da população em sua maioria viver no campo, a densidade demográfica era de apenas 7,67 hab./km². Até o final da dissertação será possível verificar se esta classificação, quanto rural ou urbano, mudou com o crescimento da cidade.

4 CONSTRUÇÃO ESPACIAL E SOCIOECONÔMICA DE CACOAL

Atualmente, o Município conta com uma população estimada pelo IBGE de 88.507 habitantes, em uma área geográfica de 3.793,31 km². Cacoal tem dois distritos, além da sede municipal (a cidade) que possui 43 bairros, sendo os mais novos localizados em regiões próximas ao limite do perímetro urbano, definido administrativamente. Essa tendência de crescimento se deve a grande valorização das áreas consolidadas, onde se encontram a maior parte dos comércios e serviços, área bem servida de infraestrutura urbana como pavimentação asfáltica, iluminação pública, arborização, calçamento dos passeios, rede de água tratada e coleta de esgoto, dentre outras. Em nível estadual, Cacoal é o quinto município mais populoso, terceiro maior em densidade populacional e seu Produto Interno Bruto (PIB) é o quinto maior. (Figura 7)

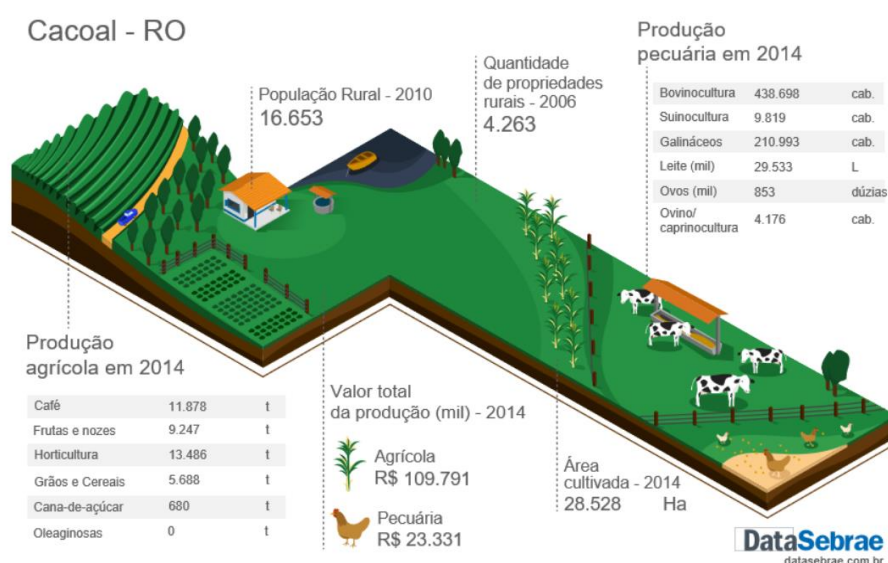
Figura 7 – Infográfico do perfil de Cacoal.



Fonte: DataSebrae.

Quanto as propriedades rurais, conforme o IBGE, em 2006 o município possuía 4.263, destas 35% (1.502 propriedades) com área até 10 hectares, ou seja, pequenas propriedades. Mesmo sendo apenas o vigésimo primeiro em área territorial, possui o segundo maior número de propriedades rurais. A pecuária é a atividade agrícola que mais se destaca. (Figura 8)

Figura 8 – Infográfico do agronegócio de Cacoal.



Fonte: DataSebrae.

Para compreender como Cacoal chegou a essa posição de destaque dentro do estado de Rondônia, serão analisados fatores que influenciaram no processo de construção do espaço do município, para entender a atual divisão administrativa deste, em termos de urbano e rural.

Os elementos espaciais escolhidos para a análise foram: perímetro urbano, criação de bairros e loteamentos, e malha urbana (ruas, avenidas e rodovias que cortam uma cidade). Além destes, consultou-se dados econômicos, sociais e culturais que perpassaram durante o período de recorte da pesquisa. No decorrer da análise dos dados coletados, relacionam-se os elementos escolhidos com as políticas públicas na área de gestão urbana durante esse período.

Mas antes de entrar na análise citada, é necessário buscar uma classificação para Cacoal em termos de urbano e rural, fora dos padrões institucionalizados.

Conforme autores estudados na fundamentação teórica, tentou-se estabelecer um critério para rural e urbano em nível local (município) e em nível regional (microrregiões estabelecidas pelo IBGE). As metodologias descritas pela OCDE, por Veiga e por Schneider e Blume, são unânimes quanto ao critério da densidade demográfica para classificação em nível local, assim, Veiga estabelece para o Brasil que áreas com densidade maior que 80 hab./km² sejam consideradas urbanas. Contudo, deve-se estabelecer também um patamar populacional mínimo, combinado com a densidade demográfica, para melhor classificar os municípios. Para este último critério, Veiga estabeleceu o patamar de 100 mil habitantes, mas como Rondônia só possui três municípios com população superior a esse patamar, pode-se utilizar o número de 50 mil habitantes como adequado para o Estado, pois Veiga cita que o México utiliza esse corte, assim como o Estados Unidos também considera áreas urbanizadas as que possuem mais de 50 mil habitantes. Além disso, Schneider e Blume utilizaram o patamar de 100 mil habitantes para o Rio Grande do Sul e Paraná, sendo o primeiro praticamente com a mesma área territorial de Rondônia, mas com quase 10 vezes o número de municípios, ou seja, são realidades totalmente diferentes, não podendo utilizar esse patamar para todos os estados do Brasil.

Dessa forma, adotou-se para classificação como município urbano, os que possuem densidade demográfica maior ou igual a 80 hab./km², ou uma população total com valor maior ou igual a 50 mil habitantes. Ao utilizar estes critérios, considera-se que Rondônia não possui nenhum município com densidade maior que 39,15 hab./km², mas possui sete municípios com mais de 50 mil habitantes, dentre eles Cacoal. Estes municípios classificados como urbanos, detêm 58,51% da população total do estado e somente 27,47% da área territorial de Rondônia.

Quando é analisado o nível regional, foi utilizada a proposta da OCDE para classificação. Para tanto, considerou-se regiões essencialmente rurais as que possuíam mais de 50% da população em unidades locais de base rurais, região relativamente rural as que possuíassem entre 15% e 50% da população em unidades locais de base rurais e região essencialmente urbana as que possuíassem menos de 15% da população em unidades locais de base rurais.

Aplicando essa classificação para o nível regional em Rondônia, verificou-se que das oito microrregiões existentes, três são essencialmente rurais e as demais são relativamente rurais, não possuindo nenhuma região essencialmente urbana. Ou seja,

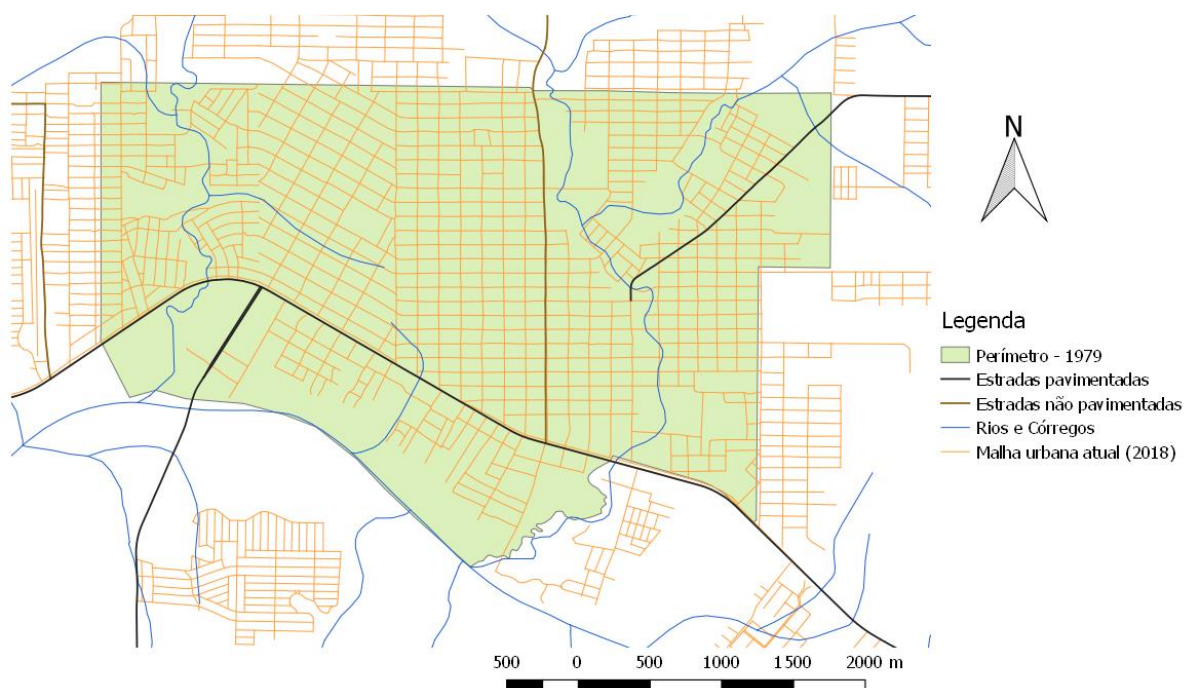
11,82% da população de Rondônia está situada em microrregiões consideradas essencialmente rurais, as quais detêm 30,03% do território estadual. Uma observação a ser feita é que na microrregião de Cacoal está o município com maior densidade demográfica do estado, mas apesar disso, a região só detém 13,88% da população do estado e 10,32% da área territorial de Rondônia.

Portanto, pode-se classificar o município de Cacoal como urbano, por possuir mais de 50 mil habitantes, apesar de ter densidade populacional de apenas 23,33 hab./km², e sua microrregião é considerada relativamente rural. Contudo, essas definições de rural e urbano são apenas para demarcar espaços administrativos porque, como revelam estudos da nova ruralidade, o rural e o urbano são ressignificados enquanto espaços com fronteiras definidas e passam a ser pensados como modos de vida que se interconectam e complementam (WANDERLEY, SCHNEIDER).

4.1 Elementos espaciais na formação do espaço urbano de Cacoal

O primeiro elemento analisado é o perímetro urbano, que é definido pelo IBGE (2017) como uma delimitação feita por decisão legislativa dos municípios para classificar o urbano e o rural, ou seja, o que estiver contido no perímetro é considerado urbano e conseqüentemente o restante é rural. Assim, o primeiro perímetro urbano definido legalmente em Cacoal nasceu da Lei nº 6.431/1977, a qual autorizou a doação de terras devolutas aos municípios da região da Amazônia Legal e estas terras foram destinadas para a implantação da cidade de Cacoal. O Título de Domínio da Doação foi lavrado em 13 de setembro de 1979 e o mesmo definiu o perímetro urbano inicial da cidade. A área especificada no referido título era de 1.236,6889 hectares (um mil, duzentos e trinta e seis hectares, sessenta e oito ares e oitenta e nove centiares) e foi destinada a regularização do adensamento urbano que se formou com a chegada dos migrantes da região sul, sudeste e nordeste ao município de Cacoal (FIGURA 9). Apesar da delimitação de um espaço urbano, o município ainda era rural, pois sua densidade demográfica era de 7,67 hab./km² e cerca de 80% da população viviam na área rural definida legalmente.

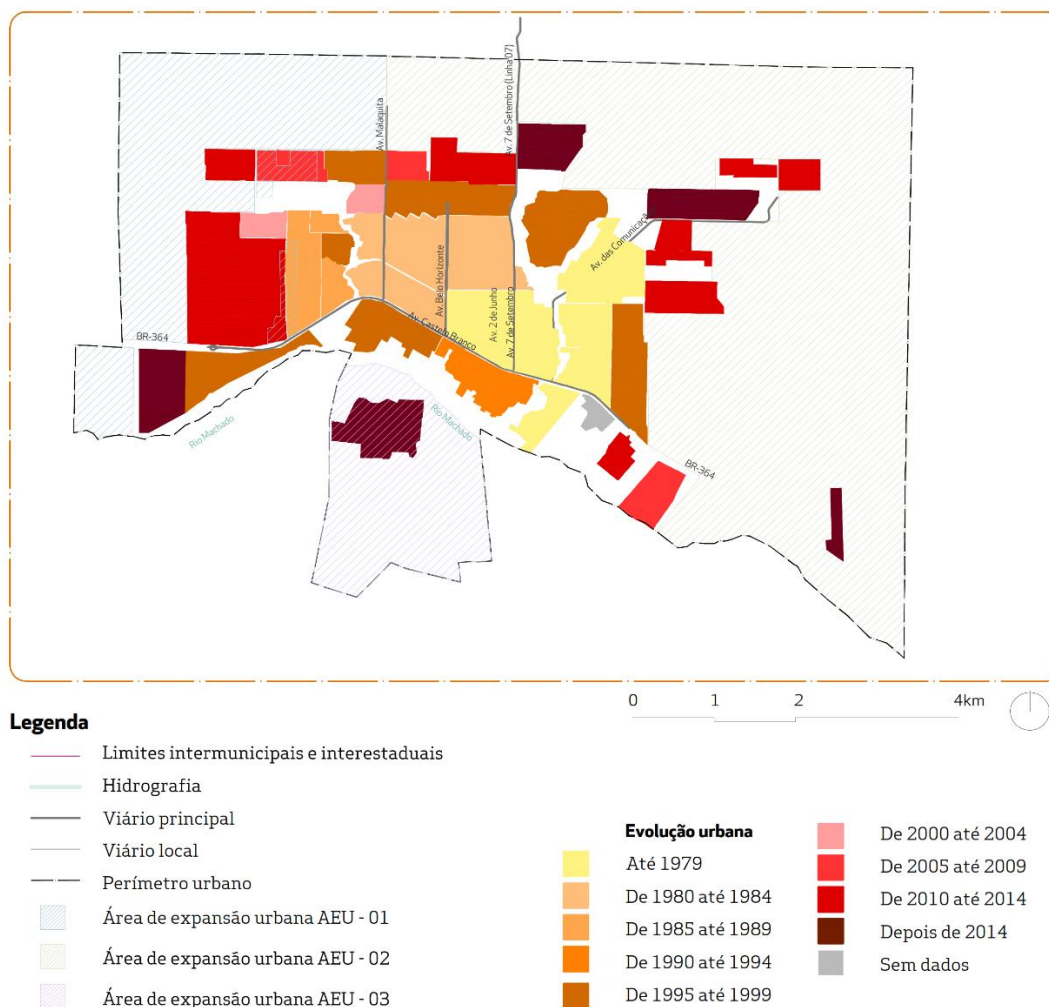
Figura 9 - Perímetro Urbano de Cacoal em 1979.



Fonte: Autor

Pode-se observar pela Figura 9 e Figura 10, que no perímetro inicial do município havia cerca de 40% de sua área ocupada, pois existiam apenas seis bairros (Centro, Princesa Isabel, Incra, Floresta, Teixeirão e Santo Antônio), estes criados para tornar a administração mais eficaz e facilitar a orientação da população. Os bairros podem ser definidos como uma porção de território de uma cidade.

Figura 10 - Evolução Urbana da Cidade de Cacoal.



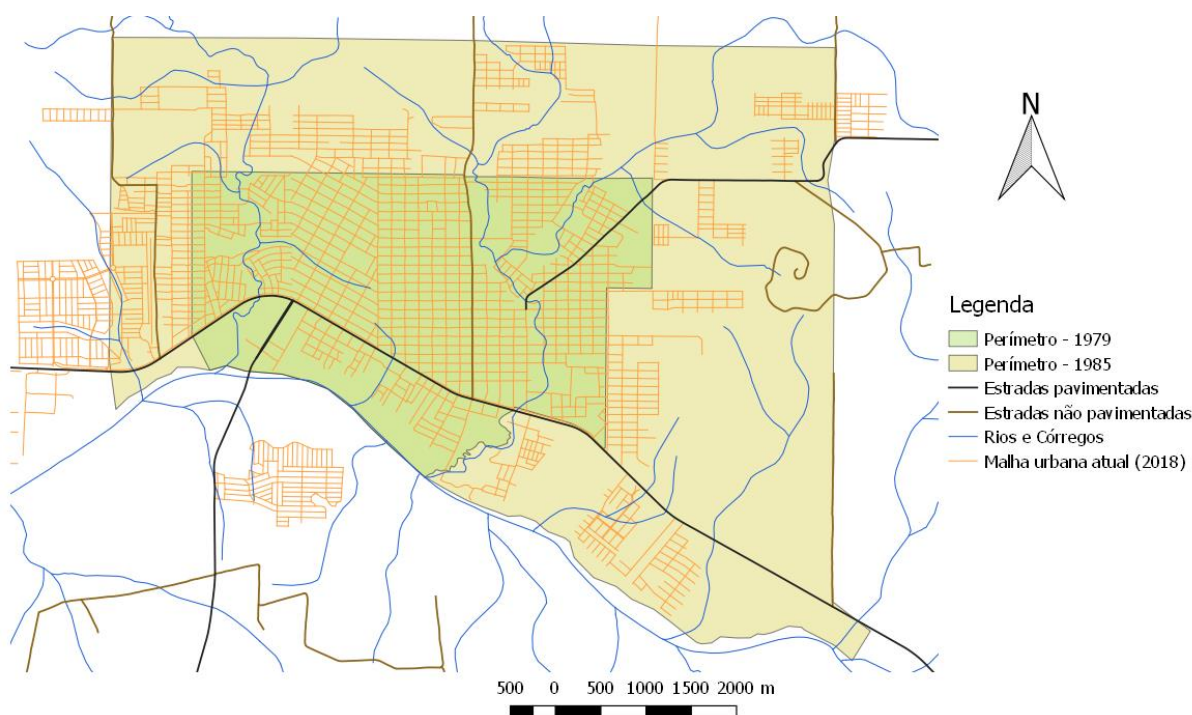
Fonte: Plano de Mobilidade Urbana de Cacoal (2017)

Em 1984, conforme Certidão nº 141 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Cacoal, o município alienou diversas escrituras de compra e venda que somadas perfaziam 707.883,86 metros quadrados, onde pode-se presumir a existência de aproximadamente 1.770 imóveis (com média de 400 metros quadrados, área média dos terrenos na época).

A legislação urbanística da cidade foi promulgada em 1985, quando criaram o Código de Obras (Lei 071/PMC/1985), a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 072/PMC/1985), o Código de Posturas (Lei 073/PMC/1985) e a Lei de Zoneamento (Lei 074/PMC/1985). Esta última Lei, além de definir o zoneamento para uso do solo, também definiu o novo perímetro urbano, através do mapa anexo ao mesmo, ampliando-o em um pouco mais de 232%, passando para 4.108,0719 hectares (quatro

mil, cento e oito hectares, sete ares e dezenove centiares). Tal crescimento pode ser explicado pelo grande aumento populacional que o município de Cacoal sofreu em seus primeiros anos, conforme visto no Capítulo 3, o que sugere que houve uma demanda por terrenos urbanos para construção de habitações e comércios. Observando a Figura 11, entre 1979 e 1985, verifica-se que a malha urbana praticamente dobrou sua área de ocupação.

Figura 11 - Perímetro Urbano de Cacoal em 1985.



Fonte: Autor

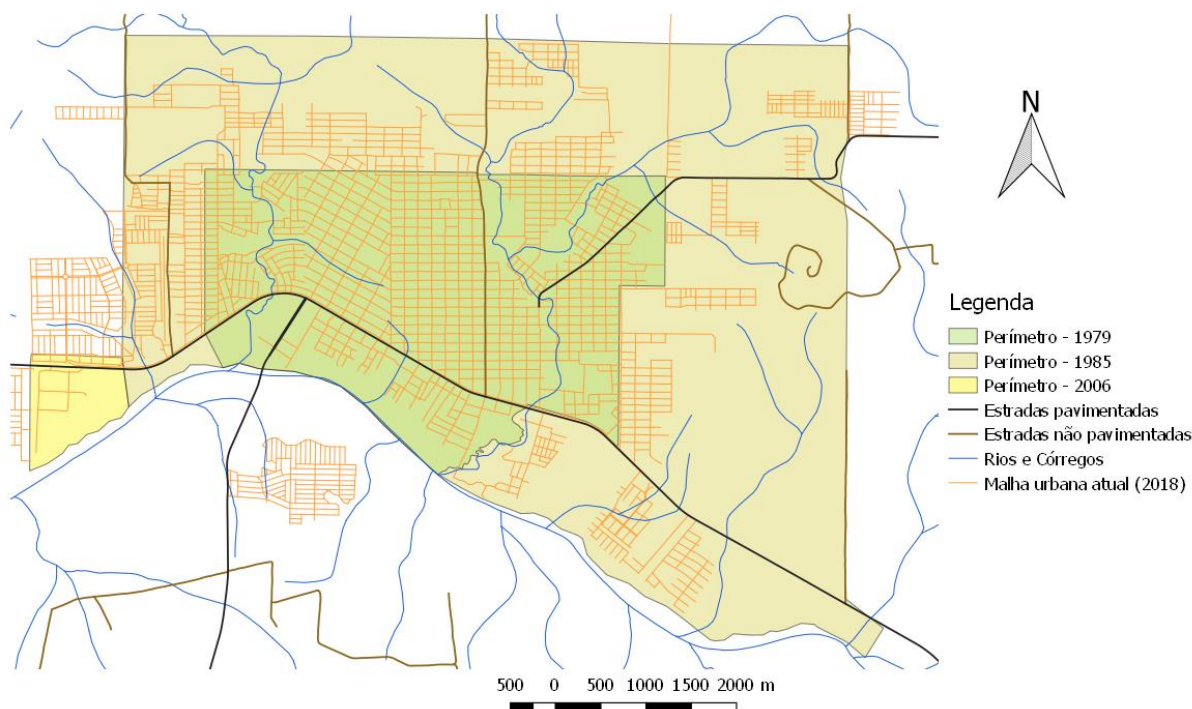
Para esse primeiro período (da criação do município até 1986), pesquisou-se também o nível de alteração provocada no ecossistema, pois este é para Veiga (2004) uma forma alternativa para classificar o rural e o urbano. Conforme dados obtidos de Casagrande (2009), no ano de 1986, da área total do município, 68,45% era ocupada por vegetação natural, corpus d'água e reserva indígena, ou seja, somente 31,41% era ocupada por uso antrópico e a influência urbana era de apenas 0,24%. Isso demonstra que o município era rural, apesar de já possuir cerca de 80 mil habitantes.

Para analisar o próximo perímetro urbano instituído, é necessário compreender o cenário que obrigou os municípios com mais de 20 mil habitantes a criarem seus Planos Diretores. Assim, os instrumentos de política urbana previstos na Constituição Federal de 1988 só foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade, criado pela Lei

10.257/2001. O estatuto assegurou aos brasileiros o direito a uma cidade sustentável, que é entendido pela lei como o direito à moradia, à terra urbana, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao saneamento ambiental, ao trabalho e ao lazer, para as gerações presentes e futuras. Contudo, para os municípios com mais de 20 mil habitantes que ainda não tinham aprovado seus planos diretores, deveriam fazê-lo no prazo de cinco anos, ou seja, tiveram prazo até julho de 2006.

Cacoal aprovou seu Plano Diretor no ano de 2006, com a Lei 2.016/PMC/2006. O mesmo trouxe em anexo o mapa com o novo perímetro urbano da cidade, sendo o mesmo ampliado em 103,1078 hectares (cento e três hectares, dez ares e setenta e oito centiares), ou seja, aumento de 2,5% em relação ao perímetro anterior. O aumento se deu pela criação do Parque Industrial da cidade, que foi incorporado à área urbana. A criação de uma área industrial dentro do perímetro urbano é devido a necessidade de mão de obra, que é mais facilmente encontrada nas cidades. (FIGURA 12)

Figura 12 - Perímetro Urbano de Cacoal em 2006.



Fonte: Autor

Durante o período de 2006 a 2010, Cacoal passou por um crescimento em sua malha urbana, sendo aprovados no mesmo período 21 loteamentos (três referentes a regularização fundiária), totalizando uma área urbanizada de 326,3953 hectares e

com 3.462 lotes criados. Os dados referidos foram coletados através das Leis de aprovação de loteamentos no período citado, que foram formatados para gerar a Tabela 1.

Ainda utilizando dados da dissertação de Casagrande (2009), no ano de 2005, da área total do município, 41,74% era ocupada por vegetação natural, corpus d'água e reserva indígena, ou seja, o cenário inverteu se comparado a 1985, quando esse percentual era de 68,45%. Já a área antropizada era de 57,75% e a influência urbana era de 0,52%, isso demonstra a mudança de rural para urbano.

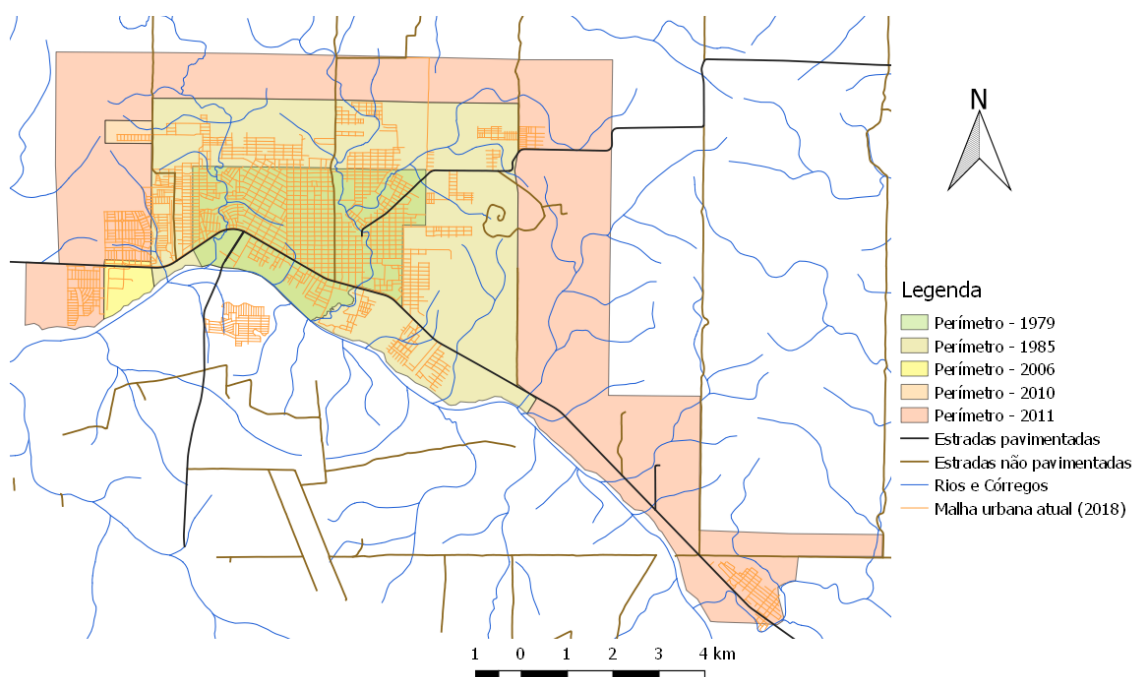
Dentre alguns dos loteamentos aprovados nessa época, os loteamentos “Morada Digna” (Lei 2.437/PMC/2009) e “Parque dos Lagos” (Lei 2.755/PMC/2010) foram incorporados ao perímetro urbano, pois se localizavam fora do mesmo. O surgimento de loteamentos fora do perímetro urbano se dá principalmente pelo custo da terra rural (fora do perímetro urbano) ser mais barata do que as áreas localizadas inseridas no perímetro urbano, mas para que um loteamento urbano seja legal, o mesmo deve estar dentro da área urbana, justificando a inclusão destes loteamentos no perímetro urbano. Dessa forma, o aumento dessa incorporação foi de 51,1254 hectares, 1,21% comparado com o perímetro anterior. Nesse critério, percebe-se uma concepção espacial diferenciada do urbano e do rural, o primeiro configurado como espaços parcelados, e o rural como espaços amplos associados a elementos da natureza.

Com essa demanda por unidades imobiliárias e alteração na dinâmica do espaço urbano, empresários pressionaram o governo local para alterar o Plano Diretor, pois era necessário ajustar o zoneamento de uso do solo da cidade para possibilitar a legalização e criação de comércios em determinadas localidades. Além da alteração citada, também criaram dispositivos legais para implantação de condomínios fechados, ou seja, essas alterações propostas mostram a ação do Estado em conjunto com os proprietários fundiários, com os donos dos meios de produção e com os promotores imobiliários. Esta forma do Estado agir, no entanto, conforme Corrêa (1995), viabiliza o modo de reprodução da sociedade capitalista, gerando a segregação residencial. Para Maricato (2003) a legislação urbana também contribui para a segregação espacial da cidade, ou seja, a legislação pode ser utilizada tanto para agir quanto para coibir ações no espaço urbano.

A Lei 2.807/PMC/2011 alterou o Plano Diretor, conforme explicado no parágrafo

anterior, e trouxe também mapas anexos, um deles com o novo perímetro urbano. Tal modificação não foi citada no texto da Lei, mas foi utilizada para possibilitar a inclusão de uma área de 4.753,2449 hectares (quatro mil, setecentos e cinquenta e três hectares, vinte e quatro ares e quarenta e nove centiares), ou seja, aumento de 111,51%. Como se observa na Figura 13, o perímetro foi muito ampliado a leste, para que o Distrito de Riozinho fosse inserido ao mesmo.

Figura 13 - Perímetro Urbano de Cacoal em 2011.

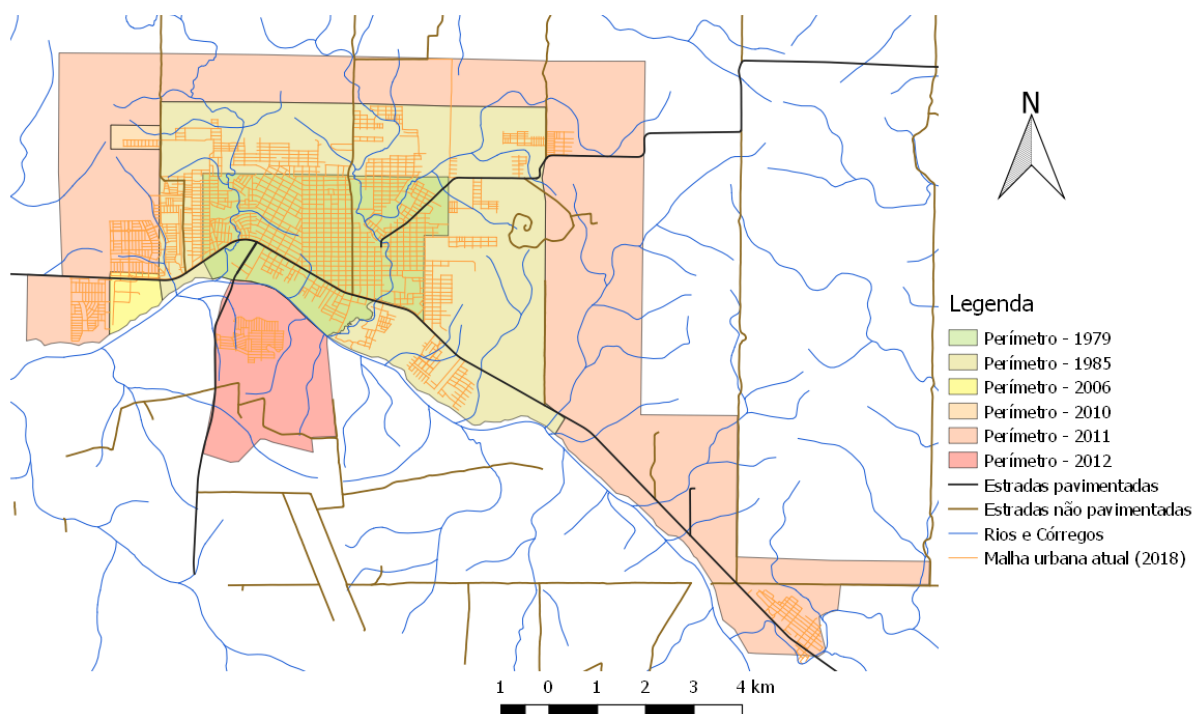


Fonte: Autor

Tal medida gerou uma corrida para criação de novos loteamentos, sendo criados entre 2011 a 2016, vinte e oito (28) loteamentos, dos quais 6 foram regularizações fundiárias, 3 foram habitação de interesse social e 1 condomínio fechado. Estas novas áreas urbanizadas totalizam 868,0515 hectares com 14.038 lotes. Também nesse período, foi definido o perímetro urbano atual, por meio da Lei 3.100/PMC/2012, acrescentando uma área de 762,0829 hectares, ou seja, 8,45% de aumento. A área inserida nesse último crescimento do perímetro fica a sul do Rio Machado, algo inédito, pois no Plano Diretor estabelecia como limite da expansão o rio, mas por interesses políticos e comerciais foram ultrapassados esses limites. O impacto ambiental dessa medida é de difícil aferição, mas com o surgimento do loteamento Residencial Buritis nessa área à sul do rio Machado, reduzirá com o tempo

a permeabilidade do solo, o que pode gerar inundações para regiões a baixo do rio. Desde o primeiro perímetro urbano definido, o Rio Machado já era um elemento da paisagem urbana, pois o mesmo é uma referência geográfica para a demarcação do perímetro, estando agora também dentro do perímetro urbano. O referido rio teve importância inicialmente para a cidade por ser o único meio de transporte em épocas que a BR-364 ficava intratável, mas como a navegação no mesmo é difícil, atualmente o mesmo só é utilizado para pesca esportiva. (FIGURA 14)

Figura 14 - Perímetro Urbano de Cacoal em 2012.



Fonte: Autor

Tabela 1 - Aprovação de Loteamentos entre 2006 e 2016.

OBSERVAÇÃO	ANO DA LEI	LOTEAMENTO	ÁREA (m²)	NÚMERO DE LOTES
Habitação de interesse social	2006	LIMOEIRO	36.300,00	96
Baixa renda	2006	JARDIM ITÁLIA II	118.046,00	173
Não ocupado	2006	SÃO PEDRO I	302.500,00	258
Classe média	2006	MORADO DO SOL II	60.500,00	137
Reg. Fundiária	2007	IZAC LENZE	67.453,92	109
Classe média	2008	JARDIM PARIS	42.199,48	47
Baixa renda	2008	SANTO ANTÔNIO	606.230,73	227
Baixa renda	2008	JARDIM TAMARUPÁ	39.451,30	58

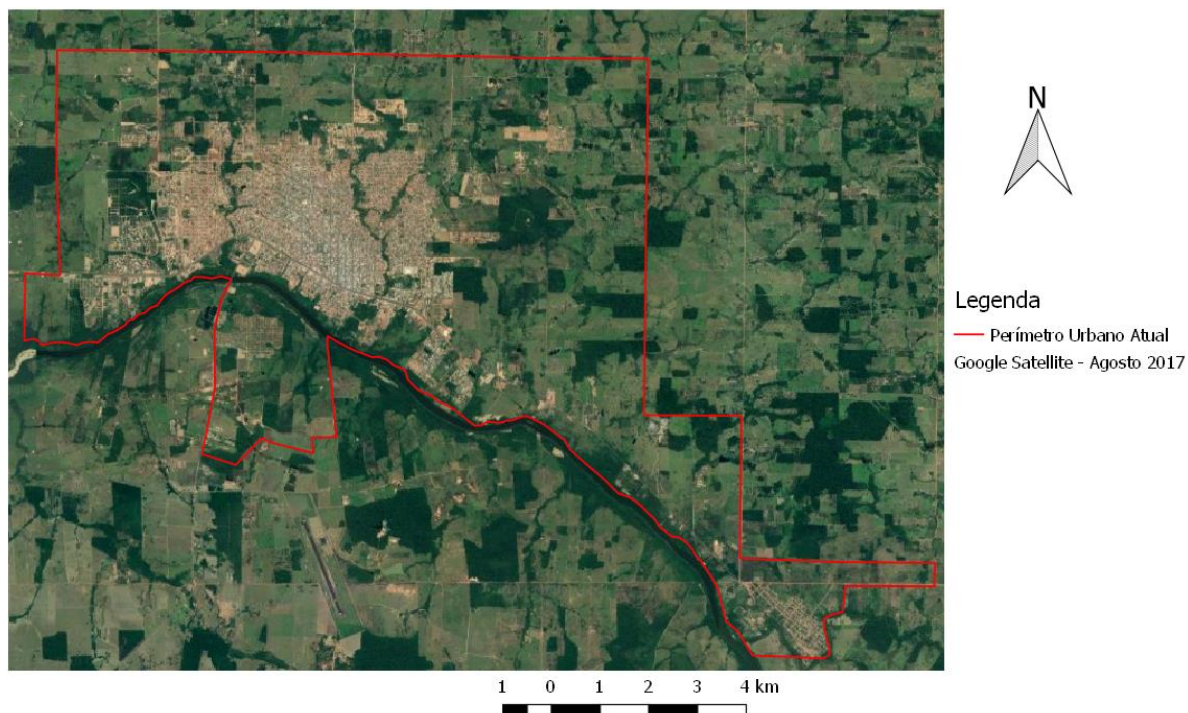
Reg. Fundiária	2008	IMPERADOR	64.872,60	63
Classe média	2008	JARDIM EUROPA	223.000,00	226
Classe média/baixa	2008	RESIDENCIAL SÃO JORGE	133.605,00	94
Reg. Fundiária	2008	BNH	7.127,71	29
Classe média	2008	ALTO DA BOA VISTA I	82.875,00	92
Habitação de interesse social	2009	MORADA DIGNA	60.500,00	200
Reg. Fundiária	2009	BRIZON II	314.491,00	241
Classe média/alta	2009	PICHEK	636.835,00	709
Classe média	2010	RESIDENCIAL ALPHAVILLE	107.542,00	126
Classe média	2010	JARDIM ROYALE	190.448,00	247
Baixa renda	2010	PARQUE DOS LAGOS	133.465,00	282
Classe média/baixa	2010	JARDIM AMÉRICA	17.645,26	20
Classe média/baixa	2010	BOA ESPERANÇA	18.865,78	28
Classe média/baixa	2011	JARDIM ITÁLIA III	326.158,00	482
Habitação de interesse social	2011	SÃO MARCOS	72.600,00	324
Classe média	2011	EMBRATEL	281.135,00	319
Cond. Fechado (alta renda)	2011	VILA ROMANA	272.355,08	242
Reg. Fundiária	2011	MADEIREIRAS NOROESTE	43.485,00	66
Reg. Fundiária	2011	HABITAR BRASIL	279.914,00	403
Habitação de interesse social	2011	ALPHA PARQUE	202.983,00	417
Classe média	2012	MORADA DO BOSQUE	129.416,00	170
Classe média	2012	GREENVILLE I	363.000,00	625
Classe média	2012	GREENVILLE II	884.126,00	1446
Classe média	2012	GREENVILLE III	547.296,00	1062
Não ocupado	2012	GREENVILLE IV	875.387,00	1438
Classe média	2012	RESIDENCIAL ZUMACK	135.372,00	123
Reg. Fundiária	2012	REGIONAL	124.898,61	32
Reg. Fundiária	2012	BOA ESPERANÇA	21.773,32	29
Habitação de interesse social	2013	RESIDENCIAL PAINEIRAS	217.800,00	748
Classe média	2013	VILLAS DO SANTO ANTÔNIO	10.210,76	22
Comercial	2013	COMPLEXO EMPRESARIAL PEDRO STECCA	205.288,00	88
Classe média	2014	ALTO DA BOA VISTA II	94.341,00	131
Classe média/baixa	2014	RESIDENCIAL PARK DOS BURITIS	998.996,00	2561
Classe média	2015	COLINA PARK	900.615,00	1411
Classe média	2015	RESIDENCIAL SETE DE SETEMBRO	377.147,00	418
Classe média	2015	OURO VERDE	150.747,00	224

Classe média/baixa	2015	RESIDENCIAL MACHADO	242.900,00	302
Não ocupado	2016	RESIDENCIAL SERRA DOURADA	205.700,00	293
Classe média/alta	2016	RESIDENCIAL SANTA CLARA	205.725,53	197
Reg. Fundiária	2016	CHÁCARAS DO JARDIM VISTA ALEGRE	211.146,11	272
Reg. Fundiária	2016	VITÓRIA	300.000,00	193

Fonte: Autor (analisando as leis de aprovação e projetos urbanísticos dos loteamentos)

Como se observa na Tabela 1, neste último período analisado (2011 a 2016) houve um grande aumento em número de lotes e para efeito de comparação, conforme o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (2010), em 2010 a área urbana tinha 20.281 unidades territoriais (lotes) e em seis anos esse número cresceu 69,21%, estimulado principalmente pelas políticas públicas de financiamento para a habitação. Assim, ao final do período analisado, Cacoal apresenta uma área urbana (interna ao perímetro urbano) de 9.777,6329 hectares e 34.319 lotes. Contudo, ao visualizar a Figura 15, verifica-se que o perímetro está muito além da malha urbana ocupada, dando margem a ocupações irregulares e o espraiamento da cidade. Isso vem ao encontro com o descrito por Silva (2012), a qual diz que os agentes imobiliários e proprietários de terra buscam as glebas vazias na periferia, por serem mais baratas, e parcelam estas de forma irregular para oferecer a camada da população de baixa renda, gerando assim a segregação socioespacial.

Figura 15 - Perímetro Urbano Atual de Cacoal.



Fonte: Autor

Os loteamentos analisados de 2006 até 2011, voltados à população de baixa renda e classe média/baixa, possuem uma infraestrutura básica (energia elétrica, distribuição de água tratada, abertura de vias, iluminação pública), sem pavimentação das vias, sem rede coletora de esgoto e sem arborização urbana. Já para a maioria dos loteamentos voltados para a classe média, foram implantadas além das infraestruturas básicas, pavimentação asfáltica, arborização urbana e rede coletora de esgoto. E os loteamentos para a classe média/alta e de alta renda, possuem uma infraestrutura completa. Quanto aos voltados para habitação de interesse social, somente o Alpha Parque possui toda infraestrutura, nos demais a mesma é do tipo básica. Já nas regularizações fundiárias, os mesmos foram aprovados conforme a infraestrutura já implantada, sendo a mesma bem diversificada.

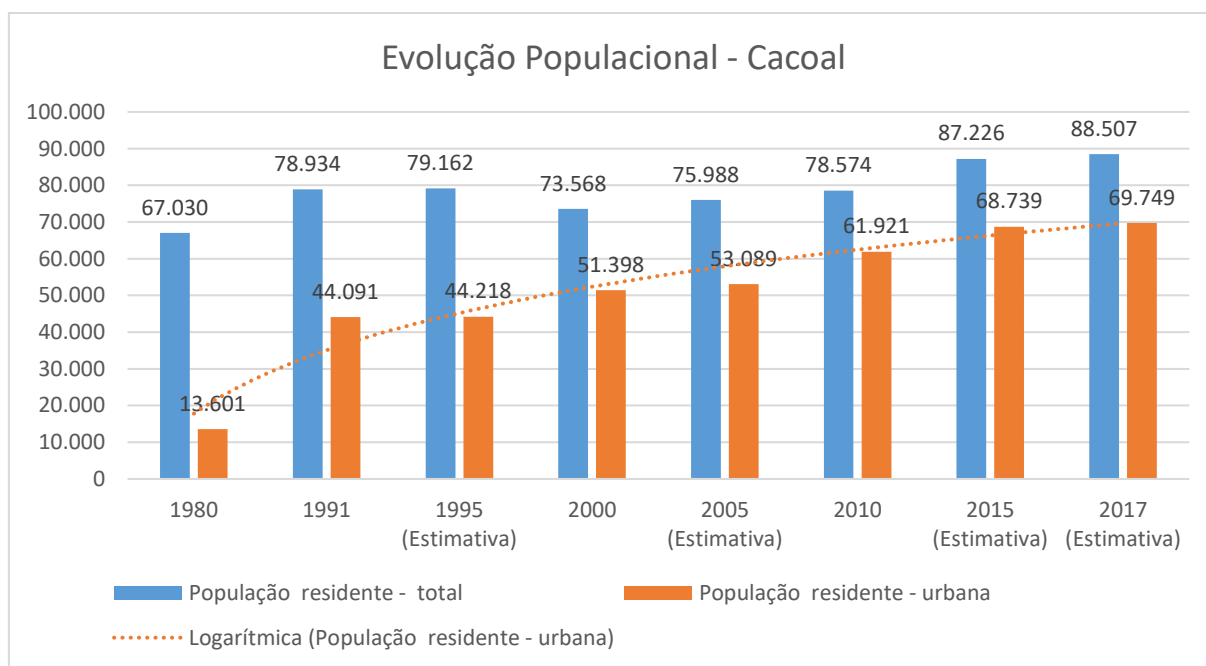
Nos parcelamentos aprovados entre 2011 e 2016, o município passou a exigir toda infraestrutura possível, com exceção das regularizações fundiárias, as quais continuaram a serem aprovadas conforme explicado anteriormente. Essa postura do município fez elevar o custo dos novos lotes, deixando parte da população sem acesso à terra urbanizada, ou seja, contribuiu para a segregação espacial da cidade de Cacoal. Somente em junho de 2016, através da Lei nº 3.629/PMC/2016, o município

propôs que os novos parcelamentos podem dispor de até 20% da área útil parcelada para criação de lotes de interesse social, ou seja, com área entre 200 a 250 metros quadrados, o que diminui seu custo. Mas observa-se que não é obrigatório, é algo facultativo aos empreendedores.

4.2 Elementos socioeconômicos

Para melhor entender a ocupação do espaço criado na cidade de Cacoal, é necessário analisar os elementos socioeconômicos. O primeiro elemento a ser analisado será o crescimento populacional, pois ele pode explicar o crescimento acelerado do perímetro urbano e surgimento de vários loteamentos no período de 2006 a 2016. Para isso, montou-se a Figura 16 para facilitar a análise, selecionando dados populacionais disponibilizados pelo IBGE.

Figura 16 - Evolução populacional de Cacoal.



Fonte: Autor

No período inicial da cidade (1980 a 1991), verifica-se que houve um grande aumento da população urbana, passando de pouco mais de 13 mil habitantes para 44 mil, justificando assim o aumento do perímetro urbano já exposto anteriormente. O êxodo do rural é o principal fator para o aumento da população da cidade, pois as famílias que vieram inicialmente em busca de terras rurais, já haviam cumprido com o

estabelecido pelo INCRA para terem o título definitivo das propriedades ganhas, assim não eram mais obrigadas a estarem morando nelas. Além disso, o êxodo rural também foi estimulado pela mecanização no setor agrícola, sendo possível cultivar milhares de hectares com um número reduzido de trabalhadores.

Entre 1995 e 2000 Cacoal perdeu população devido à emancipação de Ministro Andreazza, que até então era um distrito. Assim, até 2005 a população urbana pouco cresceu, mas entre 2005 a 2015 ela aumentou em 29,48%, taxa anual de crescimento de 2,94%. Contudo, no mesmo período foram criadas pouco mais de 16.500 unidades imobiliárias através de aprovação de loteamentos, o que representa aproximadamente um lote para cada habitante que passou a residir em Cacoal. Como explicado na seção anterior, isso se deve ao custo da terra urbanizada, que dificulta a aquisição de imóveis por parte das camadas baixas da população, justificando assim a pouca ocupação dos loteamentos novos (FIGURA 17). Mesmo assim, o que se pode observar é que os loteadores não deixam de vender os lotes, pois estes são adquiridos por pessoas que tem interesse em investir no setor imobiliário, criando uma reserva de lotes que podem valorizar ao longo do tempo e assim gerar renda a estas pessoas.

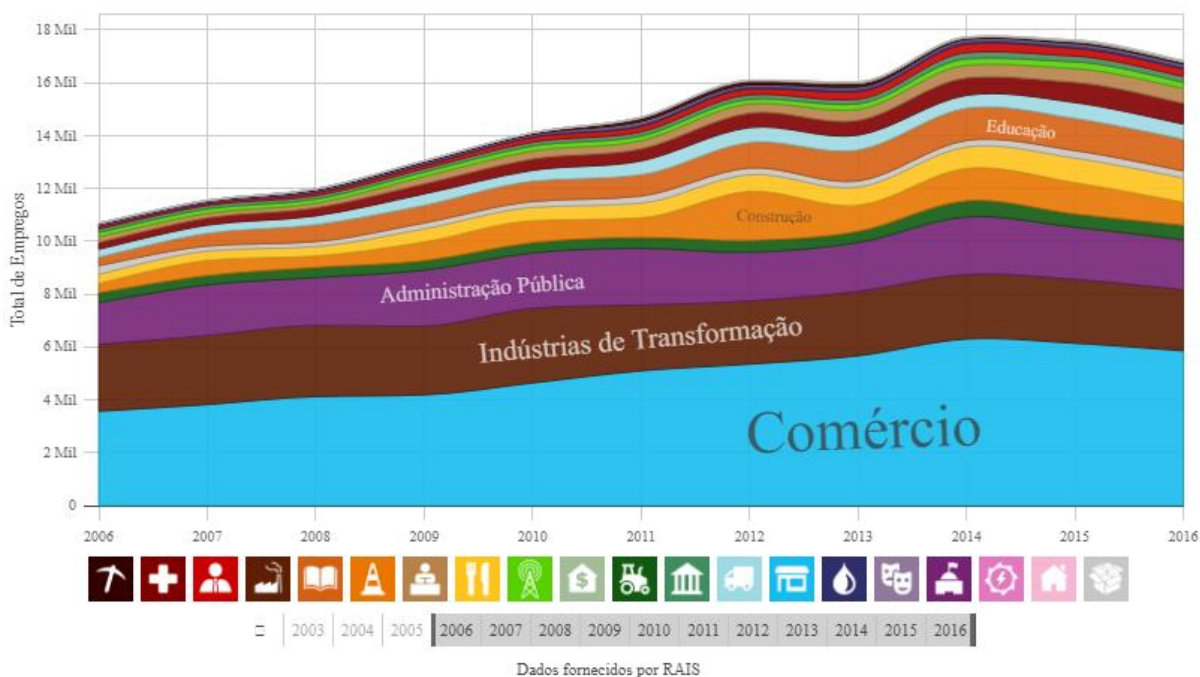
Figura 17 - Baixa ocupação do Loteamento Buritis.



Fonte: Autor

Foram analisados também os dados econômicos no período estudado, utilizando a plataforma digital DataViva, a qual disponibiliza dados sobre emprego, educação, saúde dentre outros. Quando observado os dados referentes ao emprego formal, verifica-se que entre 2006 e 2014 houve um crescimento no número de pessoas empregadas, mas após 2014 há uma tendência de decréscimo, que se explica pelo momento econômico vivido pelo país. A maioria dos trabalhadores formais estão empregados nos setores de comércio, indústrias de transformação e administração pública. Destes, observa-se que a grande maioria são em ocupações que não necessitam formação específica, sugerindo assim que a maioria dos trabalhadores formais tem baixa formação escolar, provavelmente entre ensino fundamental completo a médio completo. (FIGURA 18)

Figura 18 - Emprego por área de ocupação.

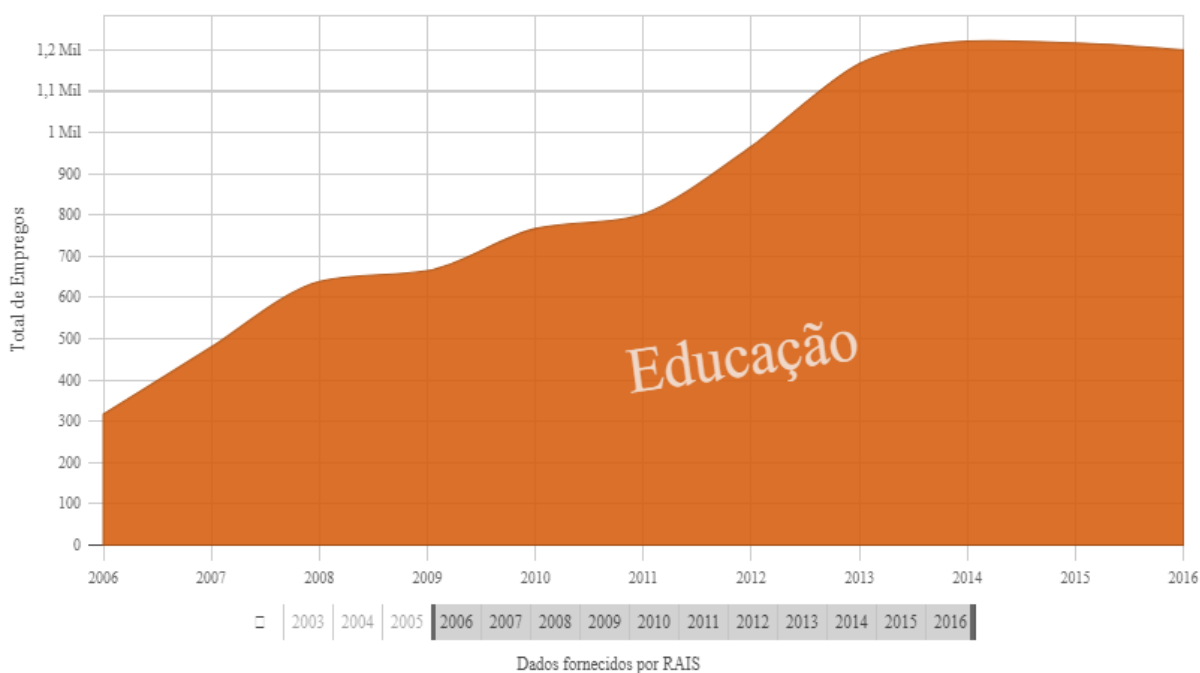


Fonte: DataViva.

A plataforma possibilita verificar dados por área de ocupação, como por exemplo, empregos na saúde, na educação, na construção civil, em atividades imobiliárias, dentre outras. Os dados referentes ao emprego nas áreas de saúde e educação, são reflexo do momento econômico para as áreas, pois Cacoal se tornou um polo universitário e referência em saúde. Quanto aos empregos formais na

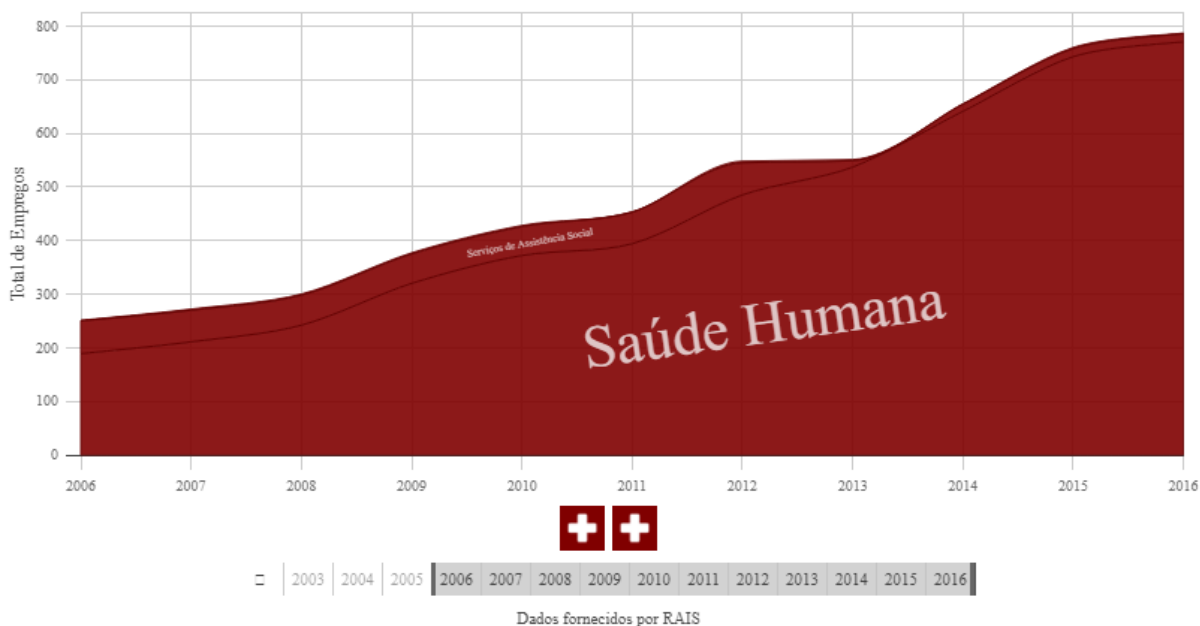
educação, verifica-se uma renda média mensal pouco superior a 3 mil reais, pois a maioria dos empregados nesse setor possuem nível superior, muitos com pós-graduação. Assim como na educação, a saúde também emprega muitos profissionais com nível superior, mas também há vários técnicos na área, justificando a renda média mensal no setor da saúde de 1,5 mil reais. (FIGURAS 19 e 20)

Figura 19 - Emprego na Educação.



Fonte: DataViva.

Figura 20 - Emprego na Saúde.



Fonte: DataViva.

As políticas públicas para a área da educação foram determinantes para o crescimento de empregos formais observado, pois houve a abertura de novos cursos (destaque para medicina, engenharia civil e arquitetura e urbanismo) e oferta de bolsas. Vale salientar que, conforme DataViva, somente 17,7% das matrículas em 2016 foram em instituições públicas. Já na área de saúde, o destaque é o início do funcionamento do Hospital Regional de Cacoal em 2010 e do Hospital São Daniel Comboni em 2014, fatos estes que demandaram a contratação de muitos profissionais.

A área da saúde e da educação também são responsáveis diretos por demanda habitacional, por gerarem empregos, muitos profissionais migram de outras regiões para Cacoal, necessitando principalmente de moradias de aluguel, assim como os alunos que moram temporariamente na cidade para cursar o ensino superior. Aqui há um segmento de mercado onde os promotores imobiliários agem, comprando terrenos e construindo moradias de aluguel, valorizando a região próxima aos estabelecimentos de saúde e de educação de nível superior.

Nas áreas de construção civil e atividades imobiliárias, conforme figuras abaixo, também há reflexo no emprego formal, sendo criadas muitas vagas principalmente após 2010. Esse período se relaciona ao início do Programa Minha Casa Minha Vida, que foi criado por lei em 2009, e é uma política pública para diminuir o déficit

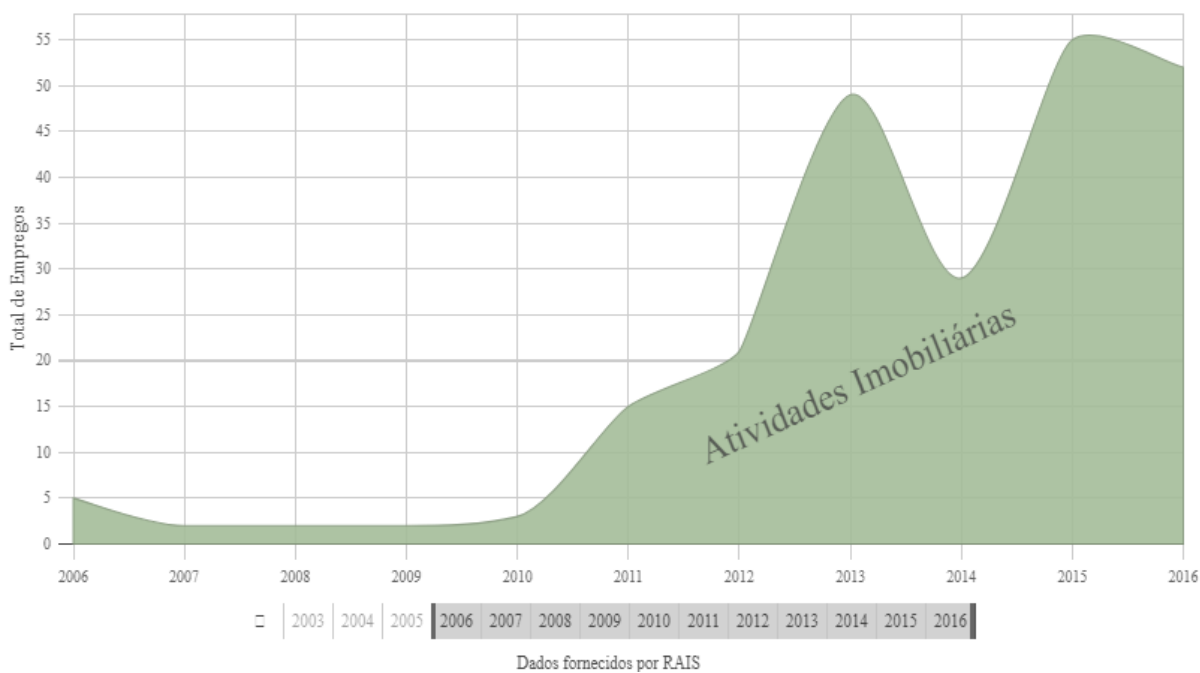
habitacional existente em todo Brasil. Também estão relacionados com o interesse dos promotores imobiliários, em construir e alugar imóveis residenciais. (FIGURAS 21 e 22)

Figura 21 - Emprego na Construção Civil.



Fonte: DataViva.

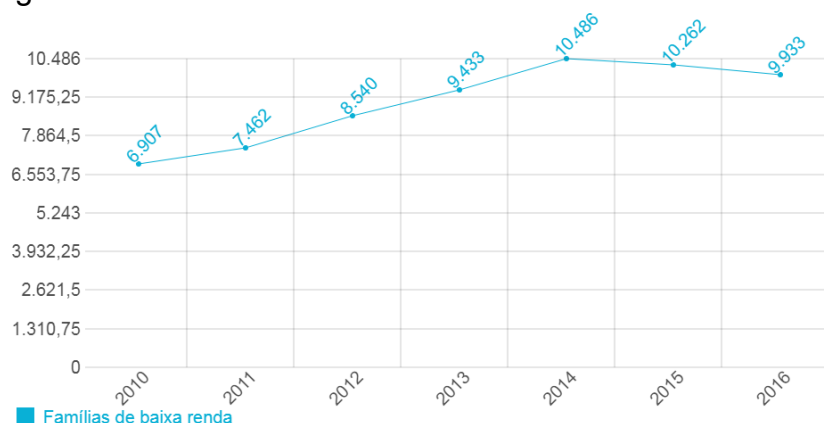
Figura 22 - Emprego na Atividade Imobiliária.



Fonte: DataViva.

Outro dado analisado foi o número de famílias de baixa renda, disponibilizado pelo DataSebrae, o qual mostra um aumento nesse número entre 2010 a 2014, conforme se observa na Figura 23. Estas famílias estão localizadas principalmente nos loteamentos para habitação de interesse social, que foram criados na periferia da cidade. Também pode-se dizer que estão presentes na maioria dos loteamentos irregulares, pois estes últimos têm características de baixa renda.

Figura 23 - Famílias de baixa renda.



Fonte: DataSebrae.

Estas famílias podem ser consideradas como os grupos sociais excluídos que Corrêa (1995) descreve, pois estas não possuem renda para aluguel ou aquisição de um imóvel, restando para elas habitar os conjuntos habitacionais feitos pelo Estado ou as casas autoconstruídas feitas em loteamentos periféricos, estes geralmente irregulares. Mesmo com o PMCMV para faixas de renda de até um salário mínimo, estas famílias não conseguem acesso ao programa por não terem um emprego formal (são trabalhadores autônomos em sua maioria), ou por não ter segurança na permanência dos empregos formais. Conforme Silva (2012), a informalidade no acesso à terra urbana é o principal meio utilizado pelas famílias de baixa renda, o que mostra a ineficácia das políticas públicas voltadas para resolver o problema de habitação dessa população.

Como pode-se observar, as políticas públicas influenciaram no crescimento urbano de Cacoal, mas somente com um estudo mais aprofundado seria possível constatar se este crescimento está se dando de forma sustentável, conforme preconiza o Estatuto da Cidade. Assim, pode-se dar a mesma definição utilizada por Corrêa (1995) para o espaço urbano de Cacoal, o qual pode ser definido como

“fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campos de lutas”, típico da cidade brasileira, ou seja, com surgimento de loteamentos irregulares e segregação socioespacial, como será visto no próximo capítulo.

5 PARCELAMENTOS IRREGULARES DO SOLO EM CACOAL

Conforme determina a legislação urbanística brasileira, em especial o Estatuto da Cidade, o parcelamento do solo urbano deve garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à moradia, à dignidade da pessoa e ao desenvolvimento, dentre outros direitos fundamentais. Assim, quando o parcelamento do solo não considera algum desses direitos é qualificado de irregular. As principais características de um parcelamento irregular do solo, conforme dito no Capítulo 2, são a falta de infraestrutura urbana, a falta de título de propriedade para os moradores, a autoconstrução e a informalidade da ocupação, ou seja, a ocupação que não segue os parâmetros urbanísticos e edílios definidos por lei.

O parcelamento irregular do solo, no município de Cacoal, ocorre desde a década de 1970, quando, conforme Kemper (2006), se iniciava com a invasão de terras, principalmente públicas, por grileiros que posteriormente vendiam a terceiros, ou seja, sem título de propriedade. Há também relatos de Romero (2013), sobre invasões de terras indígenas demarcadas, sendo os invasores os colonos e as empresas extrativistas, os quais também não possuíam o título de propriedade, gerando conflitos entre os invasores e os indígenas. Inclusive o próprio surgimento no núcleo urbano do município de Cacoal foi irregular, por não seguir o que determinava o Decreto-Lei 58/1937, não possuía um plano de loteamento previamente aprovado.

Dessa forma, neste capítulo serão apresentados os dados dos parcelamentos irregulares no solo urbano desde o surgimento da cidade até 2005, se mostra os que surgiram entre 2006 a 2016, fazendo uma caracterização dos mesmos, e no item 5.3 se analisarão os dois loteamentos irregulares selecionados para o estudo de caso.

5.1 Parcelamentos irregulares na história da evolução urbana da cidade

Como dito anteriormente, a cidade surgiu de um parcelamento irregular do solo, situação que começou a ser regularizada com a doação de uma área para a adensamento urbano formado, fato ocorrido somente em 1979 e já exposto no Capítulo anterior. Conforme Kemper (2006), os lotes urbanos eram doados as famílias que pretendiam residir na cidade, sendo a demarcação do mesmo feita pelos próprios moradores. Apesar dessa precariedade na demarcação dos lotes urbanos, a cidade seguiu uma malha do tipo xadrez (caracterizada por uma malha regular em grelha, com vias dispostas de forma ortogonal ou paralela, formando quarteirões quadrados em sua maioria). Nesse contexto, o Estado providenciou a abertura das vias para garantir uma certa ordenação do espaço. Posteriormente, na década de 1990, os moradores começaram a obter seus títulos de propriedade, ou seja, a cidade permaneceu na informalidade jurídica durante pouco mais de 10 anos.

Conforme pesquisa no site da Câmara Municipal de Cacoal, a legislação pertinente à regularização fundiária da cidade é encontrada desde 1999, inicialmente como disposições gerais acerca da regularização fundiária urbana e mais tarde, já aprovando regularizações. Ao pesquisar nos processos administrativos (de posse do setor de Coordenação de Desenvolvimento Urbano da Secretaria de Planejamento), verifica-se que uma área pública (área reservada para construção de equipamentos públicos urbanos como creche, praça, escola, posto de saúde e outros) do bairro Novo Horizonte, mais conhecido como BNH, foi objeto de regularização fundiária, assim como no bairro Residencial Parque Brizon. Em ambos os casos houve uma ocupação de áreas públicas, feita por famílias de baixa renda, por meio de invasão da área e construção de moradias. Nestas ocupações não houve resistência por parte do poder público e anos após reconheceu-se a ocupação irregular e promoveu-se a regularização fundiária, resolvendo inicialmente apenas a questão jurídica dos imóveis, para conceder o título de propriedade aos moradores, pois nos dois casos, os bairros já possuíam infraestrutura urbana. Segundo Corrêa (1995) neste processo participaram diversos agentes sociais, por um lado, grupos sociais excluídos representados por famílias de baixa renda, que invadiram áreas públicas, e por outro, o Estado representado pelo poder público municipal, que não atuou para a relocação dessa população para áreas adequadas à moradia, e posteriormente regularizando a ocupação.

Ainda conforme processos administrativos pesquisados, houve até mesmo

aprovações de loteamentos urbanos que já haviam iniciado as obras de urbanização (abertura de ruas, pavimentação, instalação de rede de distribuição de energia, rede de água, demarcação dos lotes e quadras, dentre outras), antes mesmo da aprovação por lei e registro em cartório dos lotes. Tal situação mostra a influência dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários com o poder público municipal, o qual não agia para coibir a ação dos loteadores e no final aprovava os parcelamentos com o mínimo de infraestrutura exigida em lei (vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar).

Também há casos de regularização fundiária por determinação judicial, pois o loteador já havia vendido a maioria dos lotes, implantado uma infraestrutura mínima (abertura de vias, solução para energia elétrica domiciliar e rede de abastecimento de água potável), mas os moradores não possuíam a documentação de propriedade, apenas contratos de compra e venda, configurando-os como posseiros. Para Corrêa (1995), estes casos citados ocorrem quando os proprietários fundiários (no caso de Cacoal, os proprietários fundiários são em sua maioria famílias de alto poder aquisitivo que detém a posse da maior parte das terras que circundam a cidade) querem obter o máximo de lucro possível na venda dos terrenos, e fazem o mínimo de infraestrutura e conseguem que o Estado instale mais infraestruturas e posteriormente legalizem o parcelamento. A influência dos proprietários fundiários no meio político que dinamiza essa relação, é facilmente identificada pois algumas vezes o proprietário de terra até faz parte do poder público municipal, facilitando a instalação de infraestruturas como pavimentação, iluminação pública e rede de água. Quanto à legalização do parcelamento, por se tratar de uma medida que depende da aprovação por parte da Câmara de Vereadores, a influência citada também garante a legalização dos parcelamentos.

Somente após 2011, verificou-se a existência específica de leis aprovando as regularizações fundiárias, sendo localizadas quatorze leis no Portal da Transparência da Câmara Municipal de Cacoal, que tratam da regularização de oito áreas (Anel Viário, Brizon II, Chácaras do Vista Alegre, Regional, Josino Brito, Madeiras Noroeste, Nova Esperança e Habitar Brasil), sendo assim, há lei alterando outra lei existente que trata do mesmo objeto de regularização. Este fato demonstra a dificuldade do poder público em promover a regularização fundiária, na maioria das vezes devido à falta de regulamentações precisas da legislação existente quanto ao

tema.

Portanto, os parcelamentos irregulares do solo urbano são um fenômeno frequente na cidade de Cacoal, que envolvem vários atores no seu surgimento (proprietários de terras, promotores imobiliários e grupos sociais excluídos), mas a falta de ação fiscalizadora do poder público municipal faz com que os mesmos prossigam. Como visto antes, em alguns casos o poder público municipal contribui com a consolidação do parcelamento, implantando infraestruturas como pavimentação asfáltica, iluminação pública e rede de distribuição de água potável, pois assim pode cobrar os impostos (IPTU, Taxa de iluminação pública, Taxa de coleta de lixo) e consequentemente aumentar a arrecadação do município.

5.2 O crescimento da cidade e o acelerado aumento no número de loteamentos irregulares entre 2006 e 2016

O capítulo anterior mostrou um grande crescimento formal da cidade no período de recorte da pesquisa, seja ele por meio de aprovação de loteamentos ou de aumento no perímetro urbano. No mesmo período observou-se inicialmente que também houve um aumento no número de parcelamentos irregulares, chamando a atenção aqueles que foram realizados fora do perímetro urbano, ou seja, em área rural.

Diante de tal situação e também da edição da Medida Provisória 759/2016, foi criada por meio do Decreto 6.279/PMC/2017, de 14 de fevereiro de 2017, a comissão municipal de vistoria, acompanhamento e análise dos parcelamentos de solo irregulares no município de Cacoal, mais conhecida como Comissão de Regularização Fundiária.

Para ter conhecimento da realidade, a Comissão de Regularização Fundiária, no primeiro semestre do ano de 2017, fez um levantamento detalhado dos parcelamentos irregulares. Tal trabalho foi realizado pelo Departamento de Fiscalização de Obras e Posturas, vinculado à SEMPLAN, e entregue em setembro do mesmo ano. O relatório de fiscalização apontou 38 parcelamentos irregulares do solo, sendo 18 deles fora do perímetro urbano.

Conforme observa-se na Tabela 2, a maioria dos parcelamentos vistoriados já haviam sido objeto de fiscalização, pois existiam processos administrativos abertos para quase todos em 2014. Além disso, é possível observar que nos parcelamentos irregulares há infraestrutura implantada e/ou gerida pelo município, como coleta pública de lixo, distribuição de água tratada, rede de distribuição de energia elétrica

urbana (que legalmente só pode existir em áreas formais, ou seja, parcelamento regular do solo), transporte público e iluminação pública. Este fato mostra novamente o Estado (poder público municipal) atuando como um agente promotor do espaço urbano, conforme preconiza Corrêa (1995), isso se deve as políticas públicas adotadas para a gestão do espaço urbano de Cacoal, as quais possibilitaram a segregação socioespacial.

Conforme Maricato (2003), o Estado prefere executar obras pontuais, principalmente para viabilizar o acesso destes parcelamentos irregulares ao sistema viário oficial, a remover a população através de um planejamento, pois este último tem um elevado custo, ou criar políticas públicas que promovam o acesso à moradia as camadas mais baixas da população. Como o Estado é gerido por políticos e estes dependem do voto da população para serem eleitos, a situação de ilegalidade nos parcelamentos estudados, se torna uma fonte inesgotável para promessas políticas.

Outro dado que se observa na Tabela 2, é a distância em relação a dois equipamentos públicos básicos, escola e unidade básica de saúde. Na maioria dos casos as distâncias são grandes, não atendendo parâmetros estipulados por autores, sendo de 800 metros a 1600 metros para equipamentos de ensino (GUIMARAES, 2004), e de 2.000 metros para unidades básicas de saúde (MORETTI, 1997). Este fato em si já contribui para a desigualdade socioespacial citada por Maricato (2003), pois a população que está próxima dos equipamentos públicos citados, na maioria dos casos, são de camada mais elevada, ou seja, de maior poder aquisitivo os quais teriam condições de se deslocar para mais longe para serem atendidos.

Observa-se também que 18 parcelamentos irregulares estão localizados em área rural, aqui definida por aquela situada fora do perímetro urbano. Para estes, o acesso a infraestrutura e equipamentos públicos é mais difícil, ainda devido a sua distância com relação aos locais atendidos. Alguns destes parcelamentos se localizam logo após o limite do perímetro urbano e distante da malha urbana cerca de mil metros, mas há também parcelamentos a mais de dois mil metros do perímetro urbano e distante da malha urbana cerca de quatro mil metros.

Tabela 2 - Resumo do Relatório de Fiscalização dos Parcelamentos Irregulares do solo.

Vistoria nº	Localização	Processo Administrativo	Nº Residências	Escola mais próxima (m)	UBS mais próxima (m)	Coleta de Lixo	Destino do Esgoto	Servida de Água	Energia Elétrica	Iluminação Pública
1	AEU	3.300/PMC/2014	9	3600	5000	Pública	Fossa	Poço	Urbana	Não
2	AEU	3.270 e 3.271/PMC/2014	15	2200	4000	Não definida	Fossa	Poço	Urbana	Não
3	AEU	3.289/PMC/2014	4	2400	4000	Não definida	Fossa	Poço	Rural	Não
4	Rural	3.302/PMC/2014	4	2500	4300	Queima	Não identificado	Poço	Rural	Não
5	AEU	3.269/PMC/2014	31	1200	4000	Não definida	Fossa	Poço	Urbana	Sim
6	Rural	3.274/PMC/2014	16	6000	7300	Não há	Fossa	Poço	Rural	Não
7	Rural	3.285/PMC/2014	0	9000	10000	Não há	Não há	Não há	Não há	Não
8	Rural	Não	1	4100	5300	Queima	Não identificado	Poço	Rural	Não
9	Rural	3.275/PMC/2014	20	7000	9000	Não há	Fossa	Poço	Rural	Não
10	Rural	4.744/PMC/2016	Na vistoria não havia mais o parcelamento, ou seja, foi desfeito.							
11	Rural	Não	Na vistoria não havia mais o parcelamento, ou seja, foi desfeito.							
12	AEU	Não	2	1600	2500	Queima	Fossa	Poço	Rural	Não
13	AEU	Não	20	3000	3500	Não definida	Fossa	Poço	Rural	Sim
14	Rural	3.299/PMC/2014	3	2500	4300	Queima	Não identificado	Poço	Rural	Não
15	AEU	Não	11	2000	3000	Queima	Fossa	Poço	Rural	Não
16	AEU	3.267/PMC/2014	12	2100	1000	Queima	Não identificado	Poço	Rural	Não
17	AEU	Não	3	700	2000	Não definida	Fossa	Poço	Rural	Não
18	AEU	3.298/PMC/2014	11	3200	4600	Não definida	Fossa	Poço	Urbana	Não
19	Rural	3.297/PMC/2014	0	4100	5300	Não definida	Não identificado	Não há	Não há	Não
20	AEU	6.135/PMC/2016	5	1600	2000	Queima	Fossa	Poço	Rural	Não
21	AEU	43/PMC/2015	10	300	1000	Queima	Não identificado	Poço	Urbana	Sim
22	AEU	2.481/PMC/2017	36	5000	3600	Pública	Fossa	Poço	Urbana	Não
23	Rural	Não	5	4100	5300	Queima	Não identificado	Poço	Rural	Não
24	Rural	Não	4	4100	5300	Queima	Não identificado	Poço	Rural	Não
25	AEU	3.266/PMC/2014	17	3600	5000	Pública	Fossa	Pública	Urbana	Não

26	Rural	3.277, 3.303 e 3.286/PMC/2014	53	7000	8200	Não há	Fossa	Poço	Urbana	Não
27	AEU	3.288/PMC/2014	1	700	2000	Não definida	Fossa	Poço	Rural	Não
28	Rural	3.287/PMC/2014	21	8500	9700	Não há	Fossa	Poço	Rural	Não
29	Rural	3.276/PMC/2014	5	9000	10000	Não há	Fossa	Poço	Rural	Não
30	AEU	1.280/PMC/2008	50	600	1500	Queima	Fossa	Poço	Urbana	Não
31	AEU	3.296/PMC/2014	7	2000	3000	Queima	Fossa	Poço	Rural	Não
32	Rural	3.293/PMC/2014	Na vistoria não havia mais o parcelamento, ou seja, foi desfeito.							
33	Rural	Não	Na vistoria não havia mais o parcelamento, ou seja, foi desfeito.							
34	AEU	3.301/PMC/2014	6	1400	5000	Queima	Não identificado	Poço	Rural	Não
35	AEU	3.290/PMC/2014	7	2500	4000	Não há	Fossa	Poço	Rural	Não
36	Rural	3.261/PMC/2014	0	3900	5000	Não há	Não há	Não há	Não há	Não
37	Rural	3.291 e 3.292/PMC/2014	47	4100	3400	Queima	Fossa	Poço	Urbana	Não
38	AEU	Não	10	2300	3300	Queima	Fossa	Poço	Rural	Não

Fonte: Autor.

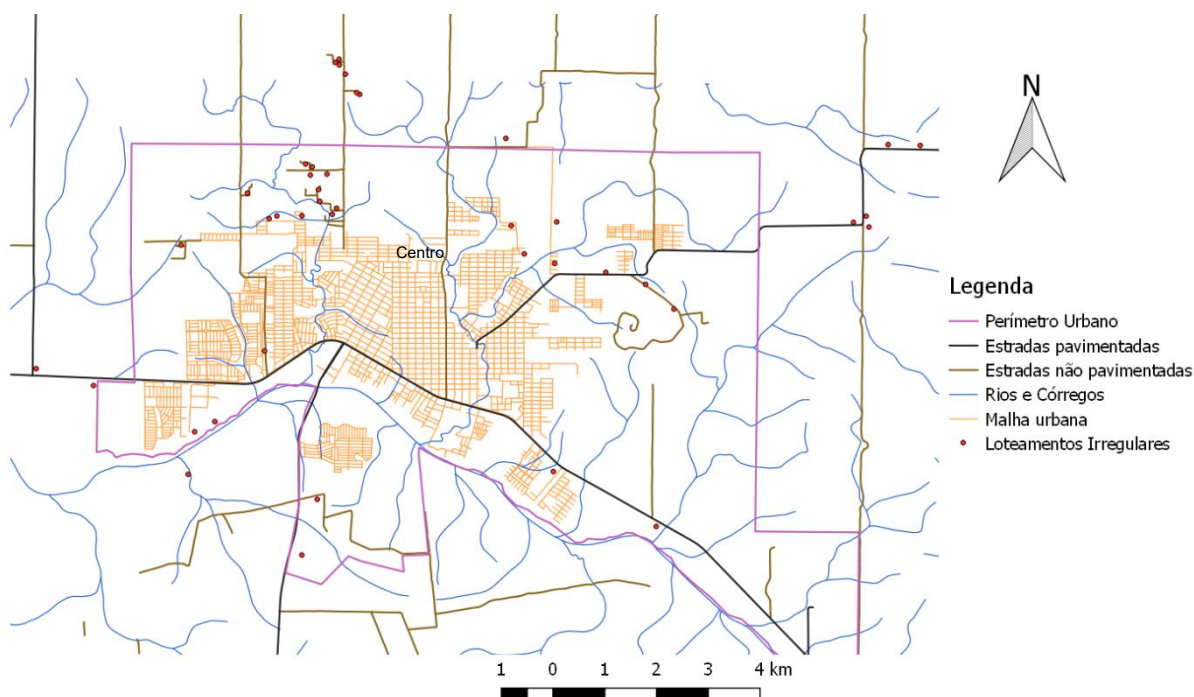
AEU – Área de Expansão Urbana

Rural – Fora do Perímetro Urbano

UBS – Unidade Básica de Saúde

Além disso, temos impactos ambientais que são claramente observados no relatório estudado. O resíduo sólido doméstico, produzido pelos moradores dos parcelamentos irregulares, são queimados, gerando poluição do ar, aumentando o risco de doenças respiratórias. Também temos a contaminação do solo ao dispor o esgoto doméstico em fossas, que não se pode garantir que são fossas sépticas (que não deixam o esgoto em contato direto com o solo). E por fim, retiram a água para seu uso através de poços rasos, que podem sofrer contaminação do esgoto depositado em fossas negras (que deixam o esgoto penetrar no solo).

Figura 24 - Localização dos parcelamentos irregulares.



Fonte: Autor (com dados do relatório da fiscalização e uso do software Qgis)

Como pode-se observar na Figura 24, os parcelamentos irregulares estão a distância considerável (de 3 a 10 quilômetros) do centro da cidade. Villaça (2011), como visto anteriormente, explica que essa é uma forma de atuação sobre o espaço por parte dos agentes produtores da cidade, aumentando o tempo de deslocamento da população que reside nos parcelamentos irregulares até seus locais de trabalho, escola, compras, lazer e serviços, sendo assim um mecanismo de controle do espaço e do tempo de deslocamento que a segregação produz. Além disso também a distância influencia no acesso aos equipamentos públicos de saúde, educação e lazer.

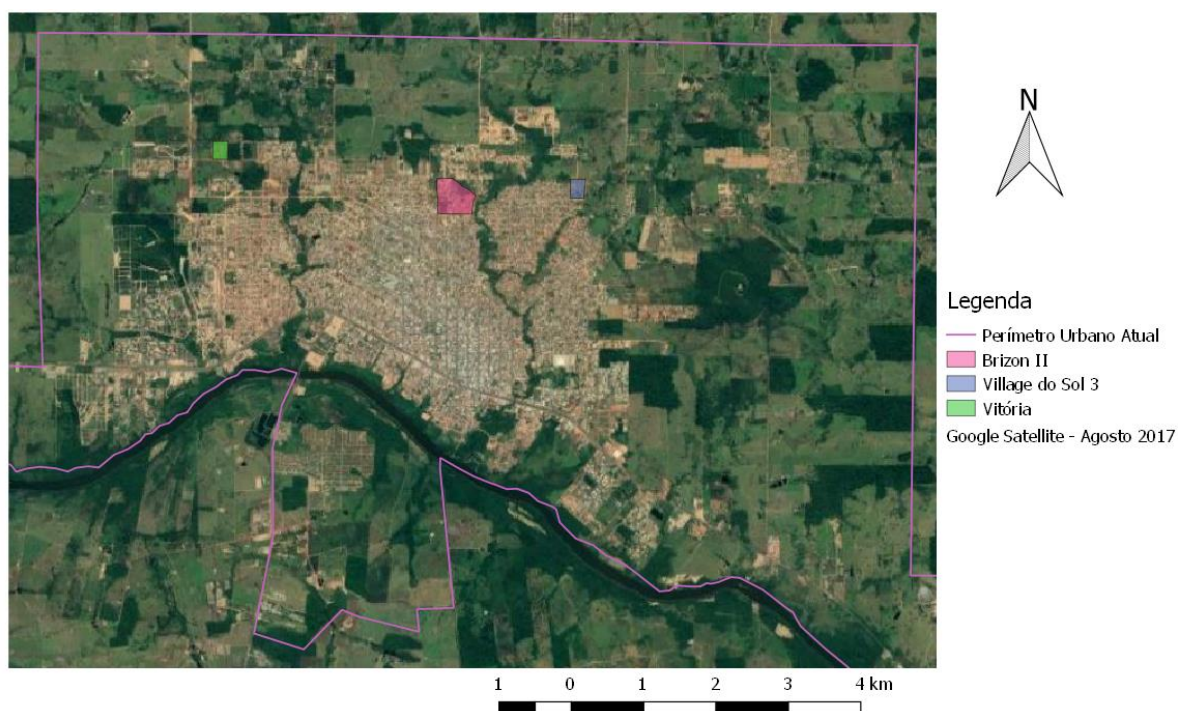
A distância dos parcelamentos irregulares para a malha urbana existente gera

a situação que Corrêa (1995) destaca: ao regularizar e/ou levar infraestrutura a estes parcelamentos, os proprietários fundiários que possuem terrenos intencionalmente entre a malha urbana existente e os parcelamentos irregulares são beneficiados com a consequente valorização de suas propriedades. Como visto no Capítulo anterior, os proprietários fundiários são na maioria dos casos famílias de elevado poder econômico e político, as quais tem interesse nesse espraiamento da cidade, para que no futuro possam lucrar com a venda dessas áreas ou o parcelamento das mesmas.

Quando se analisa as fotos do Relatório de Fiscalização dos parcelamentos irregulares, percebe-se que pelo padrão de acabamento das residências, a grande maioria dos moradores podem ser considerados de baixa renda, por serem casas em madeira ou em alvenaria sem acabamento,

Para finalizar, ainda há parcelamentos irregulares do solo em processo final de regularização fundiária. A Coordenação de Desenvolvimento Urbano, setor responsável pelas regularizações fundiárias do município, está trabalhando na finalização da regularização de três grandes ocupações irregulares, sendo dois motivados por proprietários fundiários e um implantado pelo próprio município, são eles: Brizon II, Village do Sol 3 e Vitória. (FIGURA 25)

Figura 25 - Localização das regularizações fundiárias.



Fonte: Autor.

O parcelamento irregular, Brizon II, foi iniciado por um ex-vereador de Cacoal, o qual possuía uma grande área de terras entre os bairros Brizon e Vilage do Sol. O mesmo foi fracionando sua área em pequenas chácaras (lotes com mais de 5 mil metros quadrados), chegando ao total de 23 fracionamentos, como pode ser observado na certidão de inteiro teor que consta no processo administrativo. Os proprietários dessas frações parcelaram suas áreas em lotes pequenos, totalizando 241 lotes. Dentre os proprietários dos lotes, além de ex-vereador, também há um clube dos servidores do judiciário, uma juíza e um líder religioso muito conhecido na cidade. Durante o processo de regularização fundiária, o poder público municipal executou obras de infraestrutura no parcelamento, como pavimentação da via principal, rede de abastecimento de água, rede de coleta de esgoto e iluminação pública.

No loteamento irregular Vilage do Sol 3, o agente promotor do parcelamento foi identificado e processado judicialmente pressionado a promover a regularização fundiária, mas não o fez. Em decorrência disso, o mesmo foi executado judicialmente para arcar com o custo da implantação das infraestruturas necessárias na regularização, mas a justiça só localizou um bovino em seu nome. Esse fato fez com que o poder público assumisse todos os custos de implantação das infraestruturas como a pavimentação asfáltica, iluminação pública, rede de distribuição de água e rede coletora de esgoto. Diferente do loteamento anterior, este é formado por famílias de baixa e média renda.

Já o loteamento Vitória, foi promovido pelo próprio município. Este adquiriu a área do parcelamento para reassentar famílias que haviam invadido um conjunto habitacional de interesse social. Contudo, o município abriu as ruas, demarcou os lotes, forneceu energia elétrica e rede de distribuição de água, mas não tomou as medidas legais para emitir o título de propriedade para as famílias assentadas, estas todas de baixa renda. Quando se analisa o processo, verifica-se que a área do loteamento Vitória está encravada, ou seja, não possui acesso por via oficial, o acesso é através de uma rua que passa dentro de outras propriedades particulares. Este fato impediu a regularização fundiária, a qual somente foi possível quando se tomou a medida de desapropriação da área que dá acesso ao loteamento, mas como a burocracia nos processos de desapropriação é enorme, até o momento não foi registrado o referido loteamento.

5.3 Estudos de Casos

Para identificar os agentes produtores do espaço urbano, analisar o perfil da população que ocupa os loteamentos irregulares e compreender os motivos que os levaram a ocupar estas áreas informais, foram selecionados dois loteamentos irregulares, que possuísem no mínimo 20 e no máximo 50 casas e que estivessem localizados no território urbano, para o Estudo de Caso. Na coleta de dados se utilizou um questionário (APÊNDICE A) com perguntas objetivas para delinear o perfil da população estudada, com perguntas abertas para compreender os motivos que os levaram a ocupar a área irregular, aplicado às famílias residentes nos parcelamentos irregulares selecionados. Através do questionário, foi possível identificar quais são os recursos de subsistência da população, local de trabalho, lugar de residência anterior, dentre outras questões. Devido ao baixo número de famílias que habitam os loteamentos estudados, buscou-se aplicar o questionário no maior número de famílias possível, sendo aplicados para vinte famílias no Loteamento Lavrama e para sete famílias no Loteamento do Lote 83, durante o mês de outubro de 2017. Complementou-se a coleta de dados com análise de documentos existentes na Prefeitura Municipal de Cacoal, que tratam dos respectivos parcelamentos selecionados, principalmente para identificar os agentes que iniciaram os parcelamentos irregulares.

Para melhor entender os loteamentos selecionados, inicialmente será feita uma caracterização geral dos mesmos, buscando principalmente identificar quais agentes promotores do espaço urbano estão envolvidos no processo de produção daquele espaço. Ao final, fez-se um comparativo entre os loteamentos para analisar principalmente os dados referentes ao perfil social e econômico, além de comparar a infraestrutura existente e a acessibilidade aos equipamentos públicos instalados na cidade.

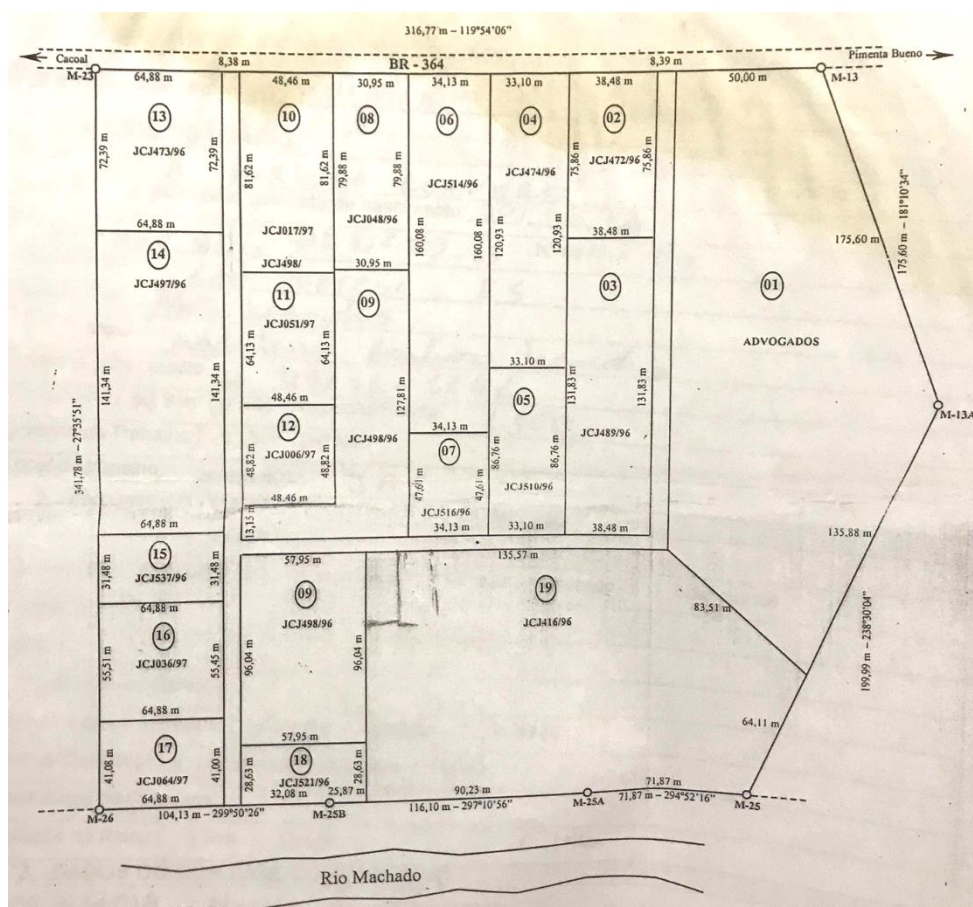
5.3.1 Loteamento Lavrama

O primeiro loteamento selecionado fica as margens da rodovia BR-364, sentido Riozinho, dentro do perímetro urbano da cidade, à 5,5 quilômetros do Centro. Conforme dados obtidos no processo administrativo nº 2481/PMC/2017, o imóvel está registrado sob a matrícula nº 4.061, do Livro 2 de Registro Geral, do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Cacoal, e possuía área de 11,7621 hectares originalmente.

O processo de parcelamento do referido imóvel iniciou por volta de 1995 e se

deu de forma bastante particular. O então proprietário do imóvel, uma indústria beneficiadora de madeiras conhecida como Madeireira Lavrama, entrou em falência, por má gestão da empresa combinada com a dificuldade de encontrar a matéria prima utilizada na cidade de Cacoal. Outras madeireiras também fecharam na década de 1990. Assim, seus empregados ingressaram com processo trabalhista para receber o que lhes era devido. Em meados de 1997 na fase de execução das ações, o então Juiz da Vara do Trabalho de Cacoal determinou a penhora judicial do imóvel, onde funcionava a indústria, o qual foi posteriormente dividido em frações equivalentes ao que cada trabalhador tinha direito. Ao analisar o mapa, às folhas 104 do processo administrativo citado anteriormente, observa-se que o imóvel foi fracionado em 19 partes, sendo a fração 01 destinada aos advogados da ação trabalhista, mas inicialmente os beneficiados pela ação trabalhista não ocuparam a área. (Figura 26)

Figura 26 - Frações originárias da ação trabalhista.



Fonte: SEMPLAN (2017).

Para Corrêa (1995), um dos agentes sociais construtores da cidade é o setor industrial, este necessita de grandes espaços e acesso fácil para rodovias e

consequentemente para os seus trabalhadores. Mas a forma de agir na produção do espaço urbano, do caso em tela, não foi conforme Corrêa postula. Neste caso, a empresa faliu e acabou deixando funcionários como proprietários fundiários de uma área não urbanizada, ou seja, sem infraestrutura para moradia, lazer, educação, saúde, saneamento básico, dentre outras. A área correspondia ao mesmo espaço ocupado pela indústria, da qual só restou o forno onde era queimada a sobra de madeira.

Ao analisar imagens de satélite de 2005 (Figura 27), verifica-se que na área da antiga Madeireira só existia uma edificação (provavelmente uma residência habitada), que pela localização se refere a fração 13 identificada na Figura 26, mas não há dados no processo administrativo e nem no questionário aplicado que permitam saber se o morador da época era um ex-trabalhador da indústria.

Figura 27 - Área do Loteamento em 2005.



Fonte: Google Earth (2005).

Através do processo administrativo pesquisado não foi possível identificar quando se deu início à ocupação da área pelos moradores, ou seja, quando começaram a edificar moradias e residir nas mesmas, somente foi identificado o início das vendas dos lotes. Assim, foi necessário utilizar o recurso de imagens de satélite do Google Earth e analisar ano a ano as imagens disponibilizadas. Sendo encontrada uma imagem do ano de 2005 (Figura 27) e outras somente após o ano de 2013 (Figura 28).

Figura 28 - Área do Loteamento em 2013.



Fonte: Google Earth (2013).

Como se observa na Figura 28, em 2013 houve uma modificação na paisagem da área, com edificações e abertura de vias para acesso as mesmas. Dessa forma, a ocupação se deu entre 20 de abril de 2005 e 18 de abril de 2013, datas das imagens analisadas. Posteriormente, aplicou-se entrevista complementar para tentar identificar a data de início da ocupação informal, conseguindo obter dos entrevistados a data da compra do terreno, sendo esta realizada entre 2010 e 2011. Com essa informação, pode-se afirmar que a ocupação da área se iniciou entre 2010 e 2013.

Também pode-se observar na Figura 28, a existência de uma nova ocupação do lado oposto a rodovia, ou seja, em um lote diferente do analisado. Tal ocupação se trata de uma indústria de grãos para beneficiar a produção agrícola que atualmente possui destaque na economia do estado. Este fato leva a suposição de que a indústria pode ter estimulado a ocupação da área. Mas ao analisar o resultado dos questionários aplicados, observou-se que atualmente somente um morador trabalha na referida indústria, não sendo questionado aos moradores se trabalharam anteriormente na indústria citada.

Figura 29 - Área do Loteamento em 2017.



Fonte: Google Earth (2017).

Na atualidade, a área do loteamento corresponde à ocupação observada na Figura 29, ou seja, 36 edificações existentes, sendo algumas ainda em construção na data da visita “in loco” para aplicação do questionário. A alteração na paisagem (abertura de vias, construção de edificações e consequentemente diminuição na vegetação que existia anteriormente) causada pela ocupação, leva a reflexão sobre a transformação espacial citada por Brenner (2014), e instiga o pesquisador a compreender como as paisagens heterogêneas são produzidas na atualidade, ou seja, como a paisagem que possui formas de cidade e aspectos suburbanos, rurais e naturais são produzidas.

Para melhor entender essa construção espacial ocorrida, é necessário identificar quem e porque iniciou o parcelamento irregular. Assim, ao comparar a Figura 29 com a Figura 26, observou-se que o fracionamento inicial decorrente da ação trabalhista não era mais compatível com a ocupação atual. A fração correspondente aos advogados e a fração 03 (identificadas na Figura 26), são as que possuem mais ocupação de edificações, já as demais frações não sofreram modificações (sem aparente parcelamento irregular) e não possuem moradia em sua maioria. No processo administrativo procurou-se documentos que ajudassem a entender como se deu essa venda por parte dos advogados e do proprietário da fração 03. Nas folhas 103 do processo administrativo, aparece a informação de que um advogado possuía 20.560,15m² da área do imóvel, e que o mesmo vendeu a um

empresário toda a área. Ainda analisando o processo, verifica-se que posteriormente esse empresário vendeu uma pequena fração do imóvel que possuía, ou seja, provavelmente foi quem deu início a ocupação irregular da área, pois fracionou em pequenos terrenos e vendeu a terceiros, hoje ocupantes da área.

Como dito inicialmente no capítulo, não foi possível entrevistar o referido empresário porque já é falecido, e quando os moradores foram questionados sobre a situação fundiária do imóvel, responderam que possuem a posse judicial, não dando detalhes a mais do que já conhecido.

5.3.2 Loteamento do Lote 83

O outro loteamento informal selecionado fica em uma fração do Lote 83 da Gleba 05, que será referido como Loteamento do Lote 83, localizado a oeste do loteamento Morada Digna, e à 7,5 quilômetros do Centro. Para acessar o referente loteamento irregular, os moradores passam pelo interior do lote 83-D, ou seja, usam uma servidão de passagem. Essa ausência de via oficial é a primeira irregularidade encontrada, pois não segue a legislação urbanística nacional que trata do acesso ao loteamento como condição da regularização fundiária.

Os dados obtidos nos processos administrativos nº 2773/PMC/2017 e 6770/PMC/2017, mostram que o imóvel está registrado sob a matrícula nº 15.101, do Livro 2 de Registro Geral, do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Cacoal, e possuía área de 48,5643 hectares atualmente, e foram identificados quatro proprietários. Mas ao analisar a documentação do processo minuciosamente, verifica-se que o parcelamento irregular ocupa parte do lote 83-Rem. (aproximadamente 2,42 hectares) e parte do lote 83-E (aproximadamente 3,40 hectares), conforme ilustrado na Figura 30. Ao analisar os contratos de compra e venda, escrituras públicas e certidão de inteiro teor, observa-se que era apenas um o vendedor inicial das frações correspondentes ao atual loteamento irregular. Desenvolveu-se quando o proprietário fundiário, com intuito de obtenção de lucros, fracionou de forma irregular seu imóvel, adquirido por inventário da terra herdada com a morte do pai.

Ao contrário do outro loteamento estudado, o processo administrativo é rico em documentação comprobatória das vendas dos lotes, facilitando a identificação do início do parcelamento irregular. Os contratos de compra e venda dos terrenos datam de 05 de agosto de 2011 e perduraram até 09 de novembro de 2016, sendo a média da área vendida de 380 metros quadrados (maioria dos terrenos são de 10 metros de

frente por 32,50 metros de profundidade). Na documentação analisada foi possível identificar o valor da compra das frações de terra maiores que, posteriormente, seriam parceladas e vendidas. Os compradores iniciais pagaram em média R\$ 0,75 / metro quadrado, sendo os terrenos revendidos em média de R\$ 39,20 / metro quadrado, ou seja, lucro superior à 5.000%. Comparando o valor do metro quadrado do terreno vendido no loteamento irregular, com o valor praticado no mercado formal de Cacoal, percebe-se que o mesmo representa dois quintos do valor de mercado, justificando assim o interesse dos atuais moradores em adquirirem um terreno em um loteamento irregular. Este é então o primeiro elemento que contribuiu na formação desse espaço urbano.

No caso deste loteamento, é fácil identificar o(s) proprietário(s) fundiário(s) agindo na produção do espaço urbano, do qual trata Corrêa (1995). Mas como o autor argumenta, este não age sozinho, há integração direta ou indireta entre os agentes (proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado e os grupos sociais excluídos). Partindo dessa premissa, analisou-se a origem dos parcelamentos regulares do Lote 83. Esse lote, inicialmente desmembrado (retirado uma fração do lote original), originou o Lote 83-A, parcelado posteriormente pelo Município para criar um loteamento de interesse social, chamado de Morada Digna, em 2009. Em seguida, um promotor imobiliário adquiriu uma fração do Lote 83, desmembrado e denominado de 83-B, utilizado para realizar o loteamento Parque dos Lagos, em 2010. (Figura 30)

O promotor imobiliário anteriormente citado também adquiriu o Lote 83-C, se tornou um proprietário fundiário e como tal, deixou reservado para que o mesmo valorizasse com a instalação de infraestrutura na localidade. E em 2016, o lote foi transformado em condomínio residencial fechado, voltado para a classe média e alta (Figura 30).

Em 2012 o município, através do poder público municipal, aprovou o Loteamento Zumack, o qual por lei deveria deixar 35% de área pública (arruamento, área institucional e área verde), mas permutou a área institucional (parcela obrigatório do loteamento destinada à edificação de equipamentos públicos) que deveria estar dentro do loteamento por uma área no lote 83, denominada 83-E1. Quer dizer, o poder público municipal participou indiretamente do processo de parcelamento irregular, pois a fração não atende a fração mínima estabelecida em Lei. Isso também mostra a ação em conjunto dos agentes promotores do espaço urbano (nesse caso o proprietário fundiário, promotor imobiliário e o Estado), onde a influência política do promotor

imobiliário (loteador) permitiu o incremento na renda do proprietário fundiário (dono anterior do Lote 83-E1). Neste ano de 2012 iniciou o parcelamento irregular, portanto é possível que a permuta feita com o município tenha tido a intenção de provocar o poder público na instalação de infraestrutura no local, valorizando assim todas as áreas do entorno (Figura 30).

Já outro promotor imobiliário (empresário do ramo imobiliário), adquiriu o lote 83-D (parte do Lote 83 original) com a intenção de parcelar. Em 2013 iniciou o processo administrativo para parcelamento da área. Processo aprovado em consulta prévia, em 2014, e protocolado novo processo administrativo para aprovação em definitivo em 2014. Mas até hoje o loteador não deu prosseguimento ao processo, os motivos que explicam essa paralisação são desconhecidos, o mesmo está arquivado desde 2015. Este empresário esteve envolvido em um escândalo de corrupção relacionado com a aprovação de loteamentos, em uma operação da polícia e Ministério Público de Rondônia em 2015. Como de praxe para os loteadores desta época, este também fez a limpeza da área (retirada da pastagem existente) a ser loteada e fez a abertura inicial das vias. O resultado dessa obra inicial foi facilitar o acesso ao parcelamento irregular aqui estudado, pois criou uma via entre o parcelamento irregular e o parcelamento formal. (Figura 30)

Figura 30 - Fracionamento do Lote 83.



83-A – Loteamento Morada Digna (Habitação de Interesse Social)

83-B – Loteamento Parque dos Lagos (classe baixa)

83-C – Condomínio Residencial Fechado (classe média/alta)

83-D – Área prevista para loteamento (processo não finalizado e loteamento não implantado)

83-E e 83-Rem.Fração – Loteamento irregular Lote 83 (objeto estudado)

83-E1 – Área pública do município de Cacoal.

Fonte: SEMPLAN (2017).

Analizando imagens de satélite disponibilizadas pelo Google Earth, verifica-se

que a área em 2004, conforme Figura 31, era um sítio, com pastagens, uma lavoura de café e área preservada com mata, sendo estes do falecido proprietário da área, citado anteriormente, ou seja, havia uma exploração econômica típica de propriedades rurais.

Figura 31 - Área do loteamento em 2004.



Fonte: Google Earth (2004).

Em 2013 é possível perceber a alteração na paisagem local, podendo ser observada a construção de várias casas, abertura de estradas/ruas para acesso ao local, desmatamento da área anteriormente preservada, ou seja, foram mudando os elementos que caracterizavam o espaço rural. Este fato colabora com os dados pesquisados no processo administrativo, o qual indica que o parcelamento informal iniciou em 2011, após a venda da área por um dos herdeiros da terra. Também é possível visualizar à direita da figura a área do lote 83-D preparada para o parcelamento, conforme citado anteriormente (Figura 32).

Figura 32 - Área do loteamento em 2013.



Fonte: Google Earth (2013).

Neste loteamento também não foi possível entrevistar o proprietário fundiário que iniciou o parcelamento, pois o mesmo se recusou a ser entrevistado, informando apenas que havia processo administrativo na prefeitura para regularização da área.

5.3.3 Comparativo entre os loteamentos pesquisados

A análise comparativa será feita para simplificar a análise e leitura dos dados coletados, evitando que o texto produzido fique repetitivo. Assim, quando se buscou o perfil da população que ocupa os loteamentos, coletou-se dados referentes a idade dos moradores, nível de escolaridade, sexo, número de habitantes por casa, se possuem alguma deficiência ou se são idosos, ocupação, renda e local de trabalho.

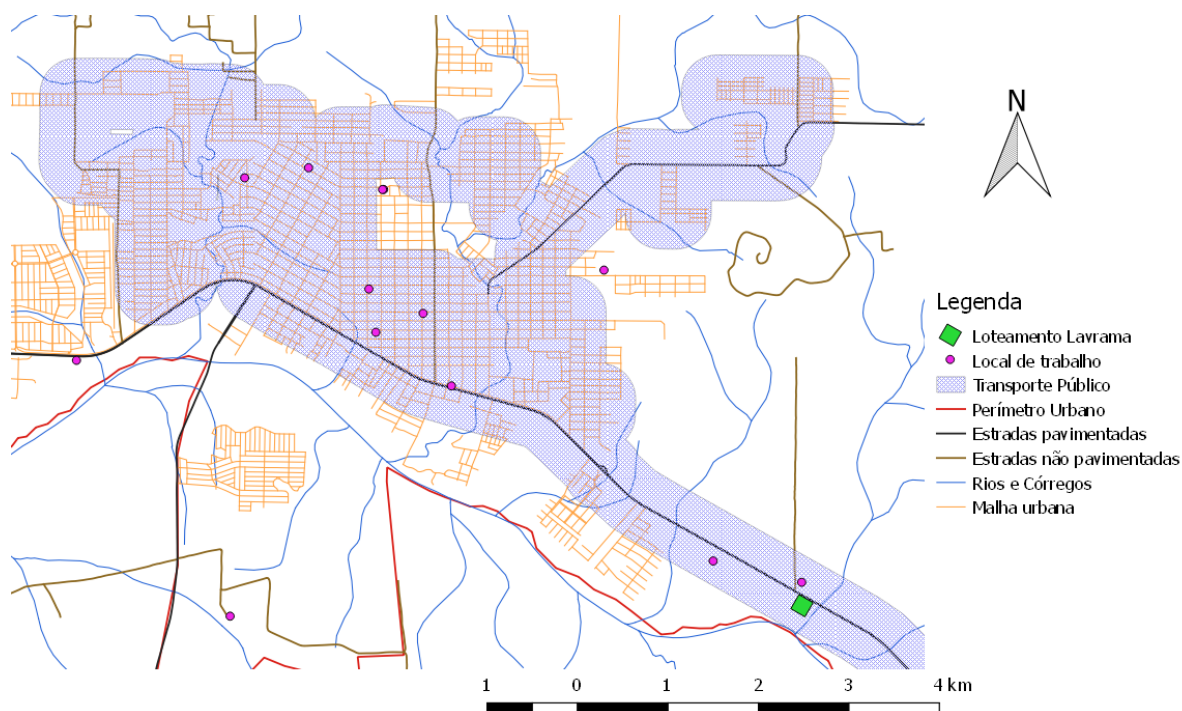
Para o Loteamento Lavrama, os resultados revelam que a idade média dos moradores é de 29 anos, os adultos da casa possuem em sua maioria (54%) o ensino médio, e 57% dos moradores são do sexo masculino. Além do fato de possuir uma média de 2,85 moradores por casa, considerado baixo para os padrões da região norte, 25% das casas visitadas são habitadas por apenas um morador e estes são divorciados. Já no Loteamento Lote 83, a idade média é de 20 anos, a maioria dos adultos possuem o ensino fundamental (83%), 55% são do sexo masculino, e possui uma média de 4,14 moradores por casa, ou seja, as famílias são de casais jovens com mais de 2 filhos, em sua maioria, havendo apenas uma casa habitada por apenas um morador. A comparação revela uma diferença marcante quanto a idade média dos

moradores, o grau de instrução e o número de moradores por casa, sendo o Loteamento Lote 83 ocupado por uma população de camada mais baixa. Este fato descrito (quanto ao nível da população) é reforçado quando se verifica a renda média por habitante, que para o Loteamento Lavrama ficou em R\$ 518,63 por pessoa e no Loteamento Lote 83 é de apenas R\$ 221,45 por pessoa.

Há diferenças também quanto aos locais de trabalho e a ocupação dos moradores, sendo que no Loteamento Lavrama há funcionários públicos, trabalhadores com carteira assinada, autônomos (maioria trabalha na construção civil, como pedreiros ou serventes) e profissionais liberais (foi identificado um advogado). Quanto ao local de trabalho, em comércios e indústrias (82%) (Figura 33), a maioria dos entrevistados se desloca por um longo trajeto entre sua residência e o local de trabalho, o transporte público oferecido está a menos de 150 metros do loteamento. Já no Loteamento Lote 83, a maioria é de trabalhadores com carteira assinada (67%), 16% autônomos e 17% estão desempregados ou não trabalham. Entre os moradores 5,26% são idosos e aposentados. Quanto ao local de trabalho, neste loteamento também há um grande deslocamento entre a residência dos moradores e o local de trabalho, sendo este último todos comércios e indústrias (Figura 34). Além disso, o transporte público passa a mil metros do loteamento.

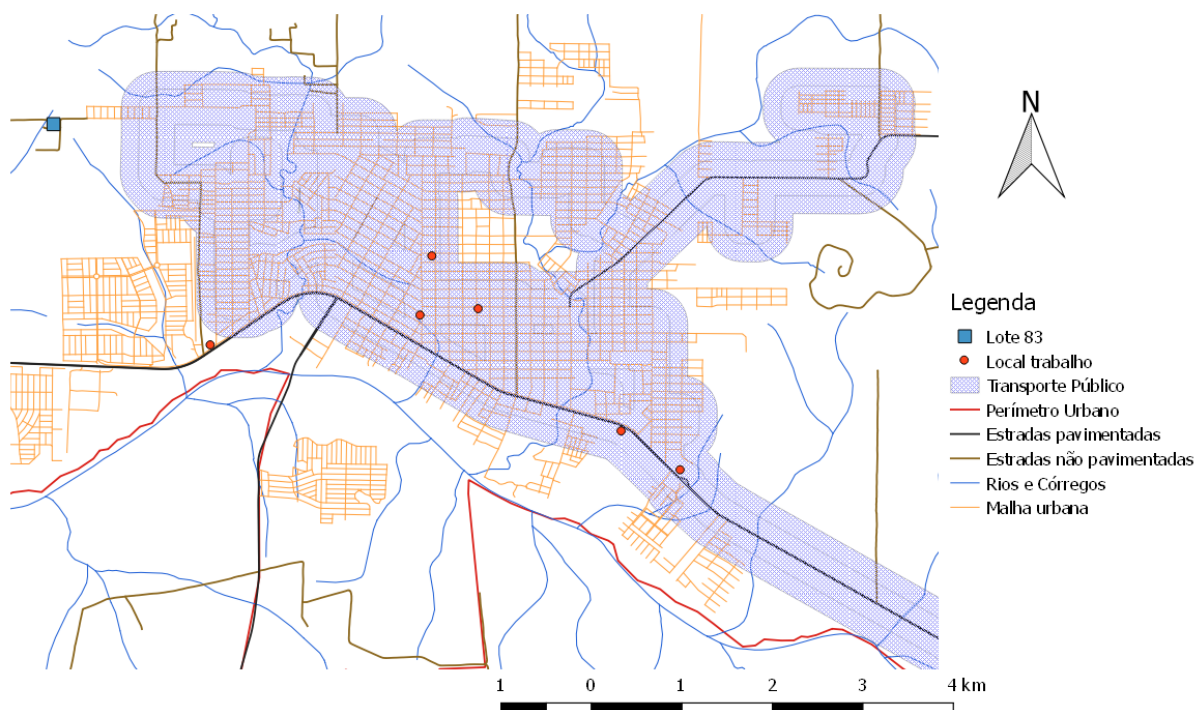
Contudo, postula-se que um fator que viabiliza, e de certa forma incentiva a ocupação irregular (por ser uma infraestrutura pública utilizada pela população de baixa camada) é o acesso ao transporte público. Segundo Maricato (2003), a oferta de transporte público é uma forma pontual do Estado agir. Assim, ao observar esse fator, verifica-se que apesar dos locais de trabalhos estarem longe dos loteamentos, o transporte público dá acesso regular a maioria dos locais da cidade.

Figura 33 - Local de trabalho e acesso ao transporte público - Lavrama



Fonte: Autor.

Figura 34 - Local de trabalho e acesso ao transporte público - Lote 83



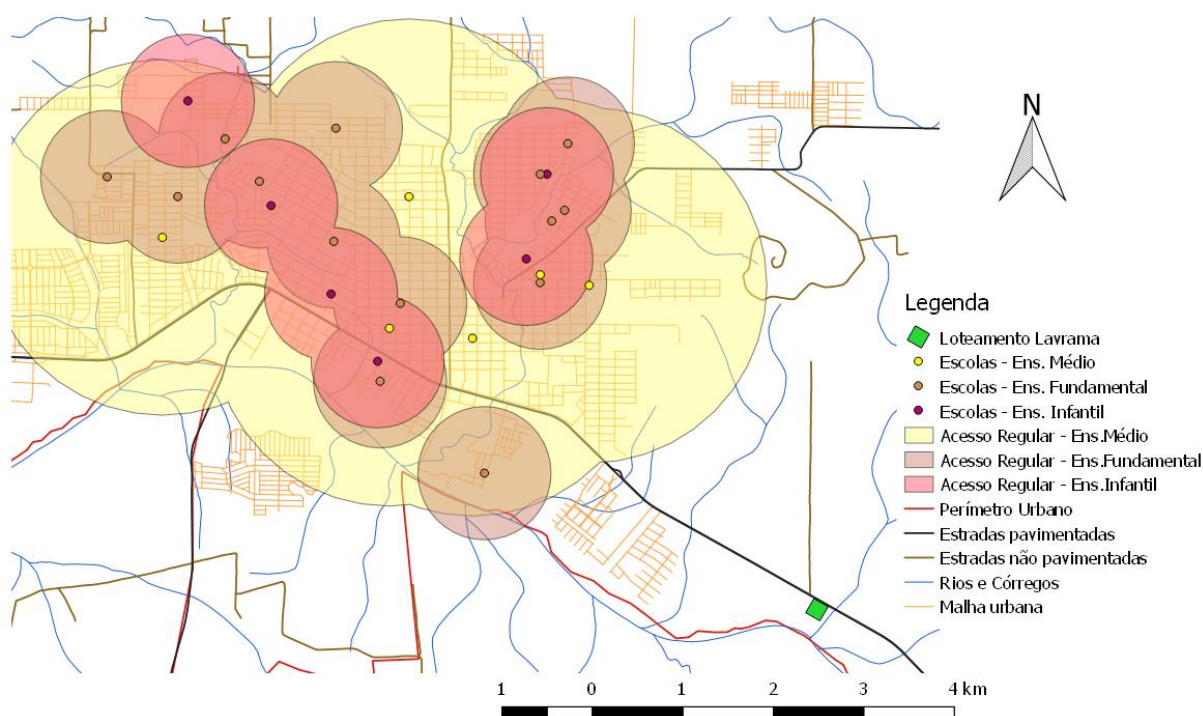
Fonte: Autor.

Para Villaça (2011), o tempo que a população gasta no deslocamento entre suas casas até o trabalho, aos locais de compra, às instituições de ensino, equipamentos de saúde e equipamentos de lazer e esporte, é chamado de mobilidade

urbana. Sendo que essa mobilidade urbana é mais limitada no caso das camadas mais pobres da população, elas vivenciam uma segregação socioespacial, estão distantes dos conglomerados onde se presta assistência pública. A desigualdade criada por essa segregação cria ônus para os moradores de parcelamentos irregulares que estão distantes dos equipamentos públicos. Dito isso, foi analisada a distância dos loteamentos com relação aos equipamentos de educação, saúde, lazer e esporte.

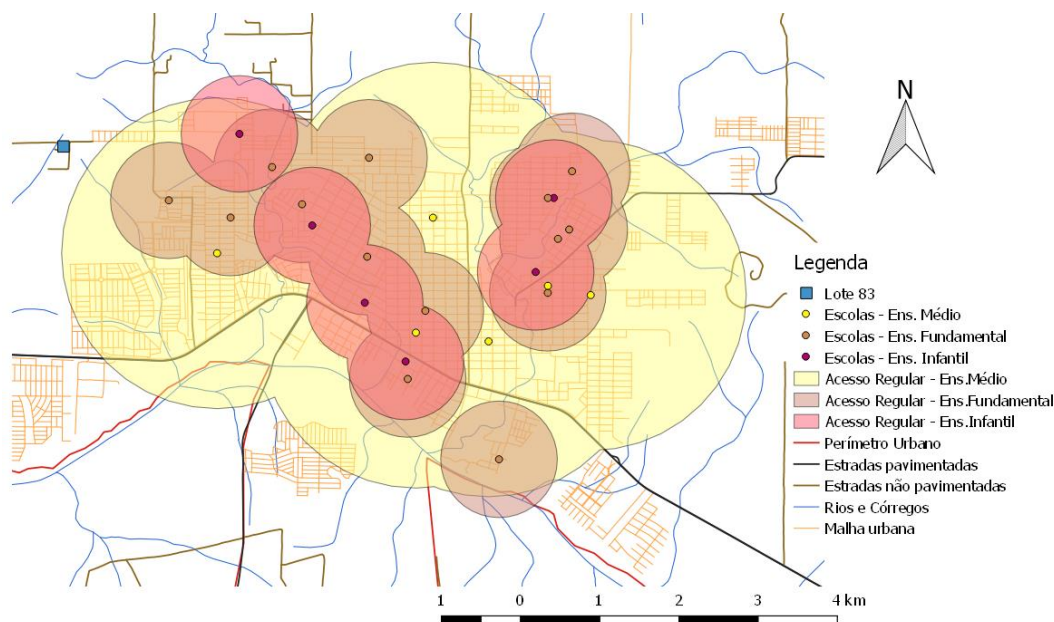
Conforme Strohaecker, Verran e Barth (2015), os equipamentos públicos de educação possuem uma acessibilidade regular quando estão em um raio de 750 metros para o ensino infantil e fundamental e em um raio de 2.000 metros para o ensino médio. A acessibilidade aqui analisada está relacionada com a mobilidade urbana, onde as populações que estão fora desses raios definidos, sofrem segregação espacial. Assim, foi elaborado um mapa localizando todas as escolas públicas de Cacoal, separando-as em infantil, fundamental e médio, e posteriormente projetou-se o raio para acessibilidade regular conforme descrito pelos autores.

Figura 35 – Acesso aos locais de Educação no loteamento Lavrama.



Fonte: Autor.

Figura 36 - Acesso aos locais de Educação ao Loteamento Lote 83

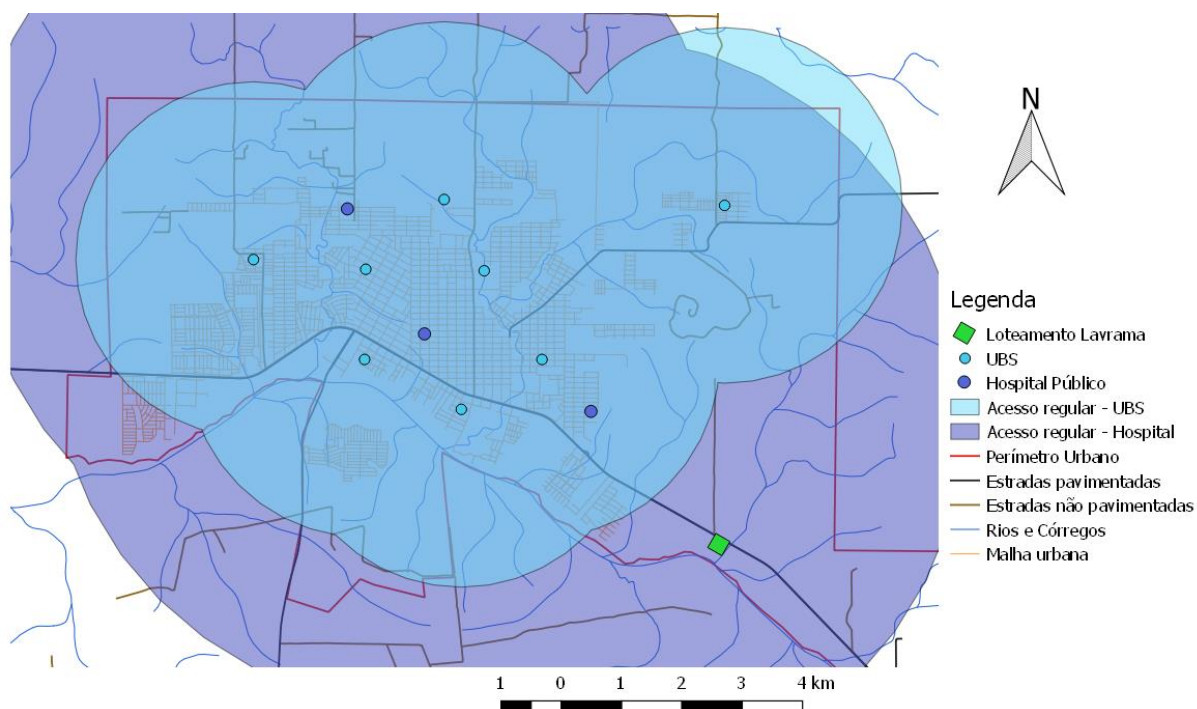


Fonte: Autor.

Ao analisar a Figura 35 e Figura 36, verifica-se que o loteamento Lavrama possui uma baixa acessibilidade ao sistema público de educação dos ensinos infantil, fundamental e médio, assim como o Loteamento Lote 83. As escolas mais próximas estão a uma distância entre 4 a 5 quilômetros, para o Lavrama, e a uma distância entre 1,5 a 2 quilômetros, para o Lote 83. Isto demonstra a segregação espacial, fazendo com que os estudantes tenham que se deslocar distâncias grandes, mas tal situação é amenizada pelo poder público, ofertando transporte escolar para os mesmos.

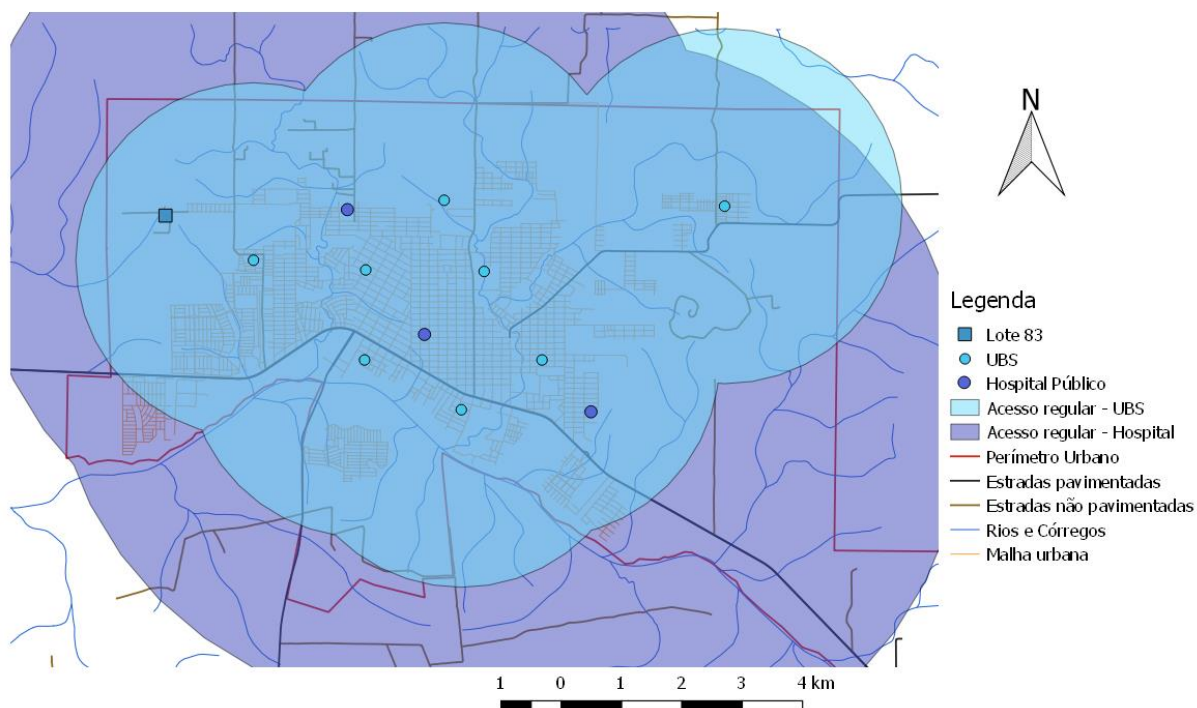
Quanto a acessibilidade dos moradores aos serviços públicos de saúde, também foi elaborado um mapa, seguindo o descrito por Strohaecker, Verran e Barth (2015), que determina um raio de 3.000 metros para acessibilidade regular às Unidades Básicas de Saúde – UBS, e um raio de 6.000 metros para acessibilidade regular aos hospitais. Foi localizado todas as UBS's e hospitais públicos e aplicado os raios indicados para determinar a acessibilidade regular.

Figura 37 - Acesso aos locais dos Postos de Saúde no loteamento Lavrama.



Fonte: Autor.

Figura 38 - Acesso aos locais dos Postos de Saúde no Loteamento Lote 83.

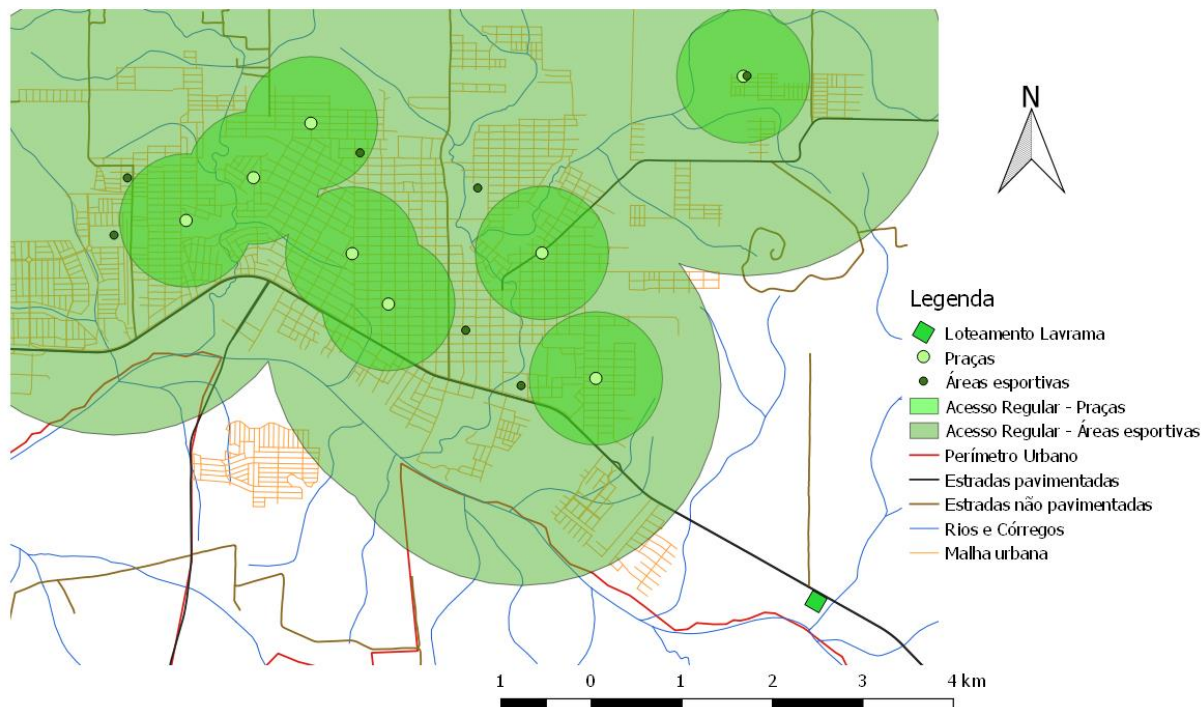


Fonte: Autor.

Observa-se na Figura 37 e na Figura 38, que os loteamentos estão dentro do raio indicado para os hospitais públicos e UBS's, com exceção do Lavrama, que está à 4.500 metros distante de uma UBS. Aqui só se verifica uma pequena segregação

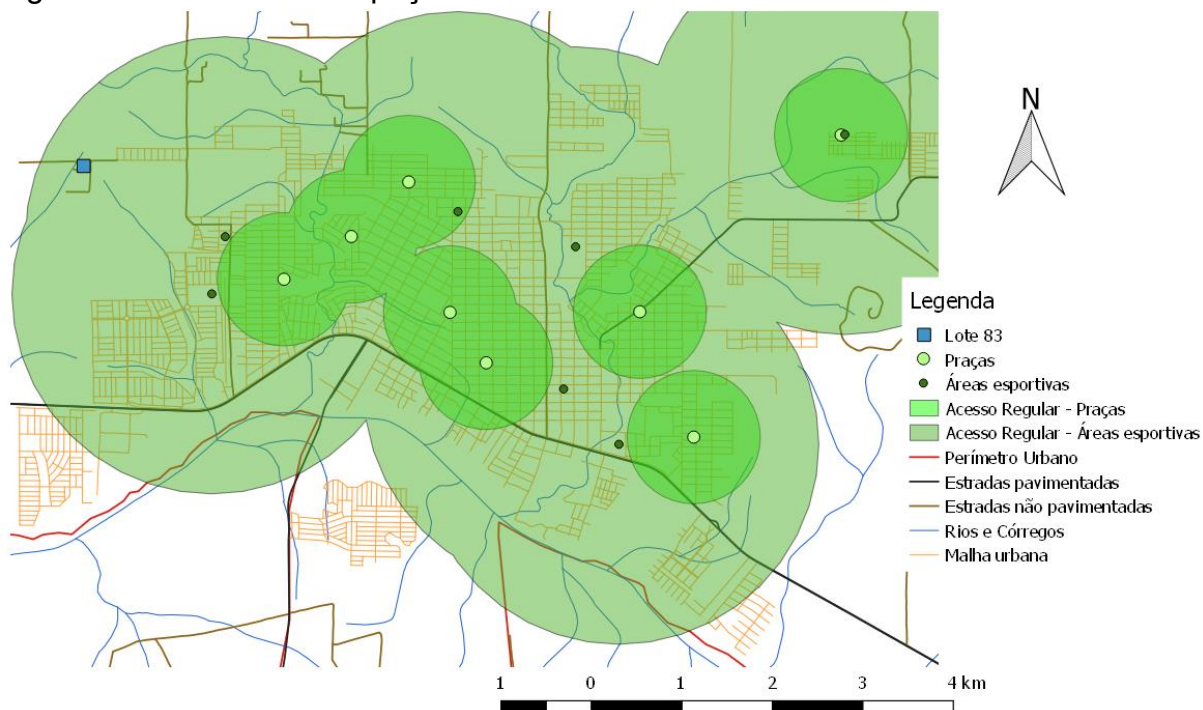
espacial para com o loteamento Lavrama.

Figura 39 - Acesso aos espaços de Lazer no loteamento Lavrama.



Fonte: Autor.

Figura 40 - Acesso aos espaços de Lazer no Loteamento Lote 83.



Fonte: Autor.

Também se analisou a acessibilidade dos moradores aos equipamentos de lazer, que foram categorizados em praças e áreas esportivas (campos e quadras). Utilizando o raio de 750 metros para acesso regular às praças e de 2.250 metros para as áreas esportivas, conforme autores acima citados. Observa-se que o loteamento Lavrama (Figura 39) está distante de praças e áreas destinadas ao esporte, já o Loteamento Lote 83 (Figura 40) está dentro do raio de acessibilidade das áreas esportivas, mas distante das praças. Isso mostra mais uma vez a segregação espacial sofrida pelos mesmos. Assim, vê-se que os loteamentos estudados são carentes de equipamentos públicos, fenômeno típico de parcelamentos irregulares.

Ainda tratando de serviços públicos, também foi questionada a infraestrutura instalada na localidade. Para o loteamento Lavrama, o mesmo conta com coleta de lixo, mas o abastecimento de água é obtido nos poços e o esgotamento sanitário é através de fossa. Já para o Lote 83, observou-se que o abastecimento de água é feito por poço (Figura 41) e o esgoto sanitário é destinado para fossas, o lixo é deixado a céu aberto ou queimado, pois não há coleta pública no local. Tal situação, do Lote 83, é um típico problema socioambiental, a falta de infraestrutura adequada gera a poluição do ar e do solo, além de contaminar o lençol freático utilizado para o abastecimento de água. Novamente, Maricato (2003) afirma que a falta de infraestrutura urbana é uma das características da segregação espacial, o que se reforça com a ilegalidade na posse da terra.

Figura 41 – Foto da forma de abastecimento de água predominante no Lote 83.



Fonte: Autor (2017).

Quanto a energia elétrica, no loteamento Lavrama a maioria utiliza rabichos (há um padrão de energia onde as casas utilizam em conjunto), o que demonstra a ilegalidade da área, pois a concessionária local não instala padrões individuais em parcelamentos clandestinos. E no Lote 83, quem possui energia elétrica o faz por rabicho de outras casas, 85% dos entrevistados afirmaram que utilizam vela, lampião ou lamparina, os mesmos não conseguem a instalação de energia elétrica por estarem em um loteamento irregular, o qual representa um grave problema para os moradores. Há aqui semelhanças quanto aos problemas enfrentados, relacionados ao fornecimento de energia elétrica, nos dois loteamentos estudados.

Quanto as características das edificações, no loteamento Lavrama é bastante diversificada, sendo 30% em alvenaria, 65% em madeira e 5% mista (alvenaria e madeira) (Figura 42). No Lote 83, observa-se que há 23 casas concluídas e outras 3 em construção, sendo 42% em alvenaria (sem acabamento) e 58% em madeira (Figura 43). A característica de baixo padrão das edificações se dá, pois, os moradores não possuem recursos para investir em suas residências, e alguns citaram que por não possuírem a documentação formal da área, consequentemente não conseguem acesso a financiamento para a construção ou reforma de suas moradias. Apesar do aspecto lembrar casas de área rural, os moradores em sua maioria não cultivam alimentos nem criam animais para sua subsistência. Os poucos moradores que cultivam algum alimento estão no Lote 83, sendo cultivado o abacaxi, mandioca e verduras em geral. Há também, nos dois loteamentos estudados, árvores frutíferas, principalmente mangueira, muito comum em toda cidade.

Figura 42 - Vista parcial do loteamento Lavrama.



Fonte: Autor.

Figura 43 – Vista da entrada do Loteamento Lote 83.



Fonte: Autor (2017)

Como se observa nos loteamentos irregulares, o acesso aos recursos de equipamentos públicos de saúde, educação e lazer é limitado, fato que mostra a segregação socioespacial que os mesmos sofrem. Além disso, falta infraestrutura

básica como abastecimento de água, rede de esgoto, rede de distribuição de energia, coleta de lixo e iluminação pública. Tais fatos, se levados em consideração para a regularização fundiária, elevarão consideravelmente o custo do procedimento de formalização das ocupações. Vale lembrar que o inciso primeiro, do artigo segundo, do Estatuto da Cidade, garante o direito a cidades sustentáveis, ou seja, os moradores dos loteamentos devem ter acesso à infraestrutura e aos equipamentos públicos, além de direito a legalizar seus imóveis.

Os moradores do loteamento Lavrama relataram que as maiores dificuldades que passam no loteamento relacionam-se com a falta de legalização dos imóveis, pois dificulta o acesso à crédito para construção ou reforma de moradias, além de dificultar a instalação regular de energia elétrica. Já os moradores do Lote 83 a maior dificuldade é a impossibilidade da instalação de energia elétrica da rede pública, pois a concessionária local não faz a instalação em loteamentos irregulares, e alguns citaram a falta de legalização dos imóveis, que gera dificuldade no acesso à crédito para construção ou reforma de moradias. Comparando os loteamentos, as dificuldades são similares, só muda a ordem de relevância.

Quanto ao local onde residiam antes, ou seja, local de origem anterior a residirem no loteamento Lavrama, a maioria dos entrevistados afirmaram que moravam em casas alugadas na cidade, em bairros diversos. Para reduzirem seus gastos mensais resolveram adquirir lotes no loteamento Lavrama e neles construir a casa própria. A principal vantagem que os mesmos encontraram, foi o preço do lote, o qual era menos da metade dos lotes regularizados. Somente dois entrevistados afirmaram que moravam na zona rural, eram trabalhadores rurais, que saíram do local anterior em busca de emprego na cidade. Há no processo administrativo entrevistas com alguns dos posseiros que ainda não residem no loteamento, os quais afirmaram que aguardam a regularização do mesmo para poderem providenciar a instalação de energia elétrica e/ou de água, para poderem construir suas casas e saírem do aluguel.

De acordo com Silva (2012), a conjuntura vivenciada neste estudo de caso (Lavrama) está ligada ao déficit habitacional existente no Brasil, que gera a informalidade no acesso à moradia. Mesmo com uma política pública brasileira desde 2009 que visa a sanar o déficit habitacional, como o Programa Minha Casa Minha Vida, existem ocupações informais. O qual deixa evidente que o PMCMV não possui a eficácia suficiente para cessar com a informalidade no acesso à terra urbana, problema que o Brasil enfrenta desde o final do século XX.

Já no Loteamento Lote 83, antes de residirem nele, cerca de 65% dos entrevistados afirmaram que moravam na zona rural e eram trabalhadores rurais, que saíram do local anterior em busca de emprego na cidade. Somente 35% dos entrevistados afirmaram que moravam na cidade em casas alugadas e os motivos que levaram a mudarem foi o mesmo dos moradores do Lavrama. Neste caso, além do déficit habitacional, há também uma busca por emprego na área urbana, fato comum nos dias atuais devido a modernização e mecanização na agricultura e pecuária.

Fica também claro nestes casos, que o baixo poder aquisitivo somado ao custo de vida e ao acesso à cidade formal (a que é produzida seguindo os parâmetros legais estabelecidos) contribuem para a formação de parcelamentos irregulares. Parcelamentos que representam a expansão das fronteiras físicas em espaços urbanos promovida por setores da população menos favorecida, que gera consequentemente áreas de segregação socioespacial na cidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito a cidade sustentável, a qual é entendida como o direito à terra urbana, a moradia, ao meio ambiente equilibrado e saneado, ao trabalho e ao lazer, a infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, para a presente e futura geração, é a realização do princípio constitucional da função social da cidade. Além disso, o Estatuto da Cidade estabeleceu diretrizes para as políticas urbanas a nível municipal, sendo estas a garantia a cidades sustentáveis, justas e democráticas, em que todos, pobres e ricos, desfrutem dos benefícios da urbanização. Contudo, estes direitos não estão sendo alcançados em Cacoal.

Esta dissertação teve como objetivo geral indagar quais foram os elementos que contribuíram na expansão de fronteiras físicas em espaços urbanos promovida por setores da população menos favorecida economicamente da cidade de Cacoal, localizada na região leste do estado de Rondônia.

O processo histórico da construção territorial de Cacoal mostrou que desde a ocupação por indígenas até o presente, há conflitos envolvendo a terra. Houve conflitos entre indígenas e colonizadores europeus durante o processo de exploração e domínio do território, além de conflitos entre colonizadores portugueses e espanhóis pela posse da terra. Mais recentemente, no processo de ocupação e colonização proposta pelo governo federal nos anos 1970, também não foi tranquilo, ocorrendo conflitos entre empresas colonizadoras e indígenas, colonos e indígenas, e invasores e proprietários de terras. No presente o conflito é silencioso, e ocorre entre os setores menos favorecidos da população e o Estado, através das políticas públicas municipais, as quais favorecem os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e os proprietários dos meios de produção.

A consequência do conflito citado é o aparecimento de irregularidades fundiárias, na forma de ocupação irregular de espaços urbanos, e a segregação urbana, que é o resultado da desigualdade socioespacial gerada pela sociedade capitalista. A segregação urbana apontada foi vista nos loteamentos irregulares estudados, através do déficit habitacional como motivador da população se sujeitar a ocupar locais irregulares, sem acesso à energia elétrica, sem saneamento básico, ou seja, foi dado o direito a ocuparem, mas sem direito a cidade.

Em 2006, Cacoal elaborou e aprovou seu Plano Diretor, seguindo os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, mas o que deveria ter servido como redutor das desigualdades socioespaciais, se tornou em instrumento para o aumento destas, pois incentivou o crescimento da cidade por meio de aprovação de 49 (quarenta e nove) novos loteamentos até 2016, gerando um estoque de lotes com valores inacessíveis para os setores da população menos favorecida economicamente. Estes setores, em contraponto, produziram 38 (trinta e oito) assentamentos irregulares, aumentando a segregação espacial que já existia.

O surgimento destes assentamentos irregulares e a publicação da MP 759/2016, que tratava da regularização fundiária urbana, foi motivo para a criação de uma Comissão de Regularização Fundiária pela prefeitura de Cacoal no início do ano de 2017, com o intuito de regularizar os assentamentos irregulares de forma ágil. Mas até o presente fechamento, não conseguiu avançar com os trabalhos, devido a complexidade da legislação que trata o tema, falta de preparo dos técnicos envolvidos, além da falta de recursos municipais disponibilizados para realizar o trabalho, ficando os moradores dos loteamentos irregulares responsáveis por arcar com os custos da regularização fundiária, o que leva a morosidade ao processo.

Os estudos de casos demonstraram que não foi difícil identificar os agentes promotores do espaço informal. Sendo os proprietários fundiários e promotores imobiliários os maiores responsáveis, pois estes têm como objetivo a obtenção de lucro sobre a terra. Mas isso só foi possível devido ao poder público municipal estar aliado a estes agentes citados e por existir os grupos sociais excluídos, os quais não possuem condições para adquirir um imóvel regularizado e acabam comprando um lote irregular por valores muito abaixo do mercado.

A consequência dessa ocupação irregular foi diagnosticada através das dificuldades que esta população enfrenta. Sendo a falta do título de propriedade o principal motivador das dificuldades, pois sem este os moradores não possuem

acesso à crédito para construírem, ampliarem ou reformarem suas casas, além de não conseguirem a ligação de energia elétrica por meio da rede pública de distribuição de energia.

A legislação vigente que trata da regularização fundiária urbana é a Lei 13.465/2017, e um de seus objetivos é garantir a efetivação da função social da propriedade, mas os municípios estão interpretando a lei como uma oportunidade para aumentar a arrecadação por meio de tributos aplicados aos imóveis urbanos, não estão se preocupando com a instalação de infraestrutura urbana além da essencial definida em lei.

Dessa forma, para orientar o poder público municipal na formulação e desenvolvimento de políticas públicas para o espaço urbano, é necessário novo estudo que vise a regularização fundiária urbana de forma sustentável, garantindo o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, prevenindo e desestimulando a formação de novos núcleos urbanos informais, promovendo a integração social e a geração de emprego e renda, enfim, garantindo o direito à cidade sustentável para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

AGIER, Michel. **Antropologia da Cidade: Lugares, Situações, Movimentos**. São Paulo, Editora Terceiro Nome, 2011.

BARROSO, L. S. **Real Forte Príncipe da Beira: ocupação oeste da Capitania de Mato Grosso e seu processo construtivo (1775-1783)**. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.

BENEVOLO, Leonardo. **A Cidade e o Arquiteto**. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

BOMFIM, Ana Paula Rocha do. A propriedade territorial nos primórdios do direito brasileiro. **Cadernos de Estudos Ciência e Empresa**, ano 5, n.1, 2008.

BRAGA JUNIOR, Adilson Fernandes. Uma análise da Medida Provisória 759/2016 sob o enfoque da legitimação fundiária e a criação do direito real de laje. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, 5 jan. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/54937>>. Acesso em: 9 de fevereiro de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acessado em: 12 ago. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. **Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm>.

BRASIL. Fundação Nacional de Material Escolar. **Atlas histórico escolar**. 7 ed. Rio de Janeiro: FANAME, 1977.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acessado em: 12 ago. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem Populacional**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/popul/default.asp?t=3&z=t&o=22&u1=1&u2=1&u4=1&u5=1&u6=1&u3=34>>. Acesso em: fev. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em Síntese**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/cacoal/panorama>>. Acesso em: jul. 2018.

BRENNER, Neil. Teses sobre a urbanização. **E-metropolis**, n. 19, ano 5, dez. 2014.

CACOAL. Lei nº 2.016, de 29 de agosto de 2006. **Plano Diretor de Cacoal**.

CACOAL. Prefeitura do Município de. Plano de Mobilidade Urbana de Cacoal. **Produto 2: Diagnóstico e prognóstico, TcUrbes Mobilidade e Projetos Urbanos**, 13 jul. 2017. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/iaunwn5bzm8mlmb/TC_CACOAL_PRODUTO-2_DiagProg.pdf?dl=0>

CACOAL. Prefeitura Municipal de Cacoal. Lei nº 071, de 12 de dezembro de 1985. **Código de Obras**. Disponível em: <<https://www.cacoal.ro.leg.br/leis/legislacao-municipal/leis-1983-a-2013>>.

CACOAL. Prefeitura Municipal de Cacoal. Lei nº 072, de 12 de dezembro de 1985. **Lei de Parcelamento do Solo Urbano**. Disponível em: <<https://www.cacoal.ro.leg.br/leis/legislacao-municipal/leis-1983-a-2013>>.

CACOAL. Prefeitura Municipal de Cacoal. Lei nº 073, de 12 de dezembro de 1985. **Código de Posturas**. Disponível em: <<https://www.cacoal.ro.leg.br/leis/legislacao-municipal/leis-1983-a-2013>>.

CACOAL. Prefeitura Municipal de Cacoal. Lei nº 074, de 12 de dezembro de 1985. **Lei de Zoneamento**. Disponível em: <<https://www.cacoal.ro.leg.br/leis/legislacao-municipal/leis-1983-a-2013>>.

CACOAL. Prefeitura Municipal de Cacoal. Lei nº 2.016, de 29 de agosto de 2006. **Plano Diretor de Cacoal**. Disponível em: <<https://www.cacoal.ro.leg.br/leis/legislacao-municipal/leis-1983-a-2013>>.

CALDARELLI, S. B.; KIPNIS, R. A ocupação pré-colonial da Bacia do Rio Madeira: novos dados e problemáticas associadas. **Especiaria – Cadernos de Ciências Humanas**, Ilhéus, v.17, n.30, jan./jun. 2017, p.229-289.

CÂMARA, Andreza Aparecida Franco; SOARES, Paulo Brasil Dill. Legitimação de posse na lei nº. 11.977/2009: um novo instrumento de regularização fundiária nas favelas. **Revista Jurídica Orbis**, v.2, n.3, p.367-394, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 1992.

CARVALHO, Mônica de. Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo em Perspectiva**, v.14, n.4, p.70-82, 2000.

CASAGRANDE, Baltazar. **Caracterização do meio físico e avaliação do desmatamento no município de Cacoal – RO de 1986 a 2007, utilizando técnicas de geoprocessamento**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.

CASTRIOTA, Rodrigo. Urbanização planetária ou revolução urbana?: de volta à hipótese da urbanização completa da sociedade. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.**, Recife, v. 18, n.3, p.507-523, set./dez. 2016.

CHAGAS, Uilian Oliveira et al. Ocorrência da deficiência da glicose-6-fosfato desidrogenase na região sudeste de Rondônia, Brasil. **Uningá Review**, v.2, n.8, p.13-20, 2011.

CHEMIN, B. F. **Manual da Univates para trabalhos acadêmicos**: planejamento, elaboração e apresentação. 2. ed. Lajeado: Editora Univates, 2012.

CLEMENTE, Juliana Carvalho. **Vazios urbanos e imóveis subutilizados no centro histórico tombado da cidade de João Pessoa–PB**. 133 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 3 ed. São Paulo: Ática, 1995.

COSTA, A. A.; CUNHA, P. S. **Formação Territorial do Brasil**. Campina Grande: EdUEP, 2009.

CRUZ, D. G. **Lar, doce lar? Arqueologia Tupi na bacia do Ji-Paraná (RO)**. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

CRUZ, T. A. O processo de formação das comunidades Quilombolas no Vale do Guaporé. **XXVII Simpósio Nacional de História**. Conhecimento histórico e diálogo social. Natal, jul.2013.

DATASEBRAE. Inteligência para o desenvolvimento dos pequenos negócios. **DataSebrae Indicadores**. Disponível em: <<http://datasebrae.com.br/indicadores/>>. Acessado em: 30 de julho de 2018.

DATAVIVA. **Plataforma digital de dados sociais e econômicos do Brasil**. Disponível em: <www.dataviva.info/pt>. Acessado em: 30 de julho de 2018.

DÁVILA, Renata Almeida. A propriedade e sua função social: histórico e incorporação no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Âmbito Jurídico**, ano 14,

n.91, ago./2011.

FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, n.68, p.299-319, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUIMARÃES, P. P. **Configuração urbana**: evolução, avaliação, planejamento e urbanização. São Paulo: ProLivros, 2004.

HARVEY, David. O direito à cidade. In: **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

HORTENCIO, Leonardo Marques. Cidade-região: revisão de conceitos a partir de uma perspectiva histórica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. XVII, 2015, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: **Enanpur**.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos no Brasil**: uma primeira aproximação. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acessado em: 28 de julho de 2018.

ICASURIAGA, Gabriela Lema; RAMOS, Maria Helena Rauta. Concepção de cidade na obra de clássicos da teoria social. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 12, n.24, p. 263-291, jul./dez. 2012.

KEMPER, L. **Cacoal, sua história sua gente**. 2. ed. Goiânia: Grafopel, 2006.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LENCIONI, Sandra. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 24, p. 109 - 123, 2008.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766**: debates e propostas do início do sec. XX a 1979. 308f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

LEWIS, J. Identidade e a Região Peri-Urbana de Belém do Pará: Lições para o investimento de desenvolvimento municipal. **Springer Science**, USA, p 1-14, jan. 2007. Disponível em: <https://www.ncsu.edu/project/amazonia/brazil_proj/Result/Identidade_Regiao_PeriU

rbana_Lewis.pdf>. Acessado em: 6 ago. 2016.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v.48, n.17, p.151-167, 2003.

MASCARENHAS, L. M. de A. **Desenvolvimento sustentável**: estudo de impacto ambiental e estudo de impacto de vizinhança. Curitiba: Letras e Lei, 2008.

MONTEIRO, A. T. **O processo de anexação do Acre ao Brasil sob a Ótica do direito dos tratados e do paradigma do realismo político das relações internacionais**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

MONTEIRO, Charles. Entre história urbana e história da cidade: questões e debates. **Oficina do Historiador**, Porto Alegre, EDIPUCRS, v. 5, n.1, jan./jun. 2012, pp. 101-112.

MORETTI, R. S. **Normas urbanísticas para habitação de interesse social**: recomendações para elaboração. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 1997.

MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil**: história, teoria, prática. São Paulo: Saraiva, 1988.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito de São Paulo, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, O. A. de. **História Desenvolvimento e Colonização do Estado de Rondônia**. Porto Velho: Dinâmica. 2003.

PEREIRA, A. S. Análise das tendências de aplicação do conceito de periurbano. **Terra Plural**, Ponta Grossa, v.7, n.2, p. 287-304, 2013.

PESSOA, Mariana Lisboa. **Ocupação irregular e regularização fundiária de interesse social em áreas de proteção ambiental**. 123 f. Dissertação (Mestrado). Curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Da MP 759 a Lei 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil. **Observatório das MetrÓpoles**, Artigos Semanais, 4 out. 2017. Disponível em: <
http://observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/artigo_tarcylaribeiro2017.pdf
>. Acesso em: 12 de julho de 2018.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

ROMERO, Z. M. Gãrahekahakawash: a história ambiental dos paiter suruí. **VI Congresso Internacional de História**. Maringá, set. 2013. Disponível em: <http://www.cih.uem.br/anais/2013/trabalhos/118_trabalho.pdf>

SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel. A concepção de cidade em diferentes matrizes teóricas das Ciências Sociais. **Revista Rio de Janeiro**, n. 9, p. 91-99, jan./abr. 2003.

SANTOS, Viviane. O caminho para regularizar seu imóvel: Medida Provisória nº 759. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 22, n. 4970, 8 fev. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55534>>. Acesso em: 9 de fevereiro de 2017.

SCHNEIDER, Sergio; BLUME, Roni. Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade: em busca de uma metodologia. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.109-135, jul./dez. 2004.

SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica da produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

STROHAECKER, T.M.; VERRAN, P.G.; BARTH, F.K.B. Análise espacial da acessibilidade a equipamentos públicos comunitários na bacia hidrográfica do Arroio do Salso – Porto Alegre/RS. **InterEspaço: Revista de geografia e interdisciplinaridade**, Grajaú, v.1, n.2, p. 90-108, jul./dez. 2015.

THÉRY, H. **Rondônia: Mutações de um Território Federal na Amazônia Brasileira**. Tese de Doutorado, Universidade de Paris I. Paris, 1979.

VEIGA, José Eli da. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Estudos Avançados**, n.51, p.51-67, maio/ago. 2004.

VEIGA, José Eli da. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.3, n.1, p.123-149, jan./abr. 2007.

VEIGA, José Eli da. Nascimento de outra ruralidade. **Estudos Avançados**, n.57, p.333-353, 2006.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, v.71, n.25, p.37-58, 2011.

APÊNDICE A

QUESTIONÁRIO

Identificação do Loteamento: _____

1. DADOS DO USUÁRIO					
Nome:					Idade:
Sexo: F () M ()		Estado civil:		Data de nascimento: ____/____/____	
Nº de filho:					
Naturalidade:					
Trabalhando: () Sim () Não Ocupação/Renda:					
Carteira de Trabalho: () Sim () Não					
Local de trabalho:					
2. SITUAÇÃO FUNDIÁRIA / CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO					
Terreno (Situação Fundiária): () Posse () Invasão () Não possui () Outro					
Tipo de Casa: () Própria () Alugada () Cedida () Invasão					
Tipo de Construção: () Alvenaria () Madeira () Mista					
Quantidade de Cômodos:					
Situação de Risco: () Sim Qual? () Não					
3. DADOS DA FAMÍLIA					
Tem Deficiente: () Sim () Não Tipo da deficiência:					
Tem Idoso: () Sim () Não					
4. QUAL DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE BENEFÍCIO PARTICIPA?					
() Bolsa Família () LOAS/Idoso () LOAS/Deficiente () Pró-Jovem () SCFV					
() Previdência Social () Bolsa Atleta () Cadastro Único () Nenhum					
5. COMPOSIÇÃO FAMILIAR					
Nome	Idade	Escolaridade	Ocupação	Renda	Parentesco

6. INFRAESTRUTURA					
Tipo do abastecimento de água: () rede pública () poço/nascente () Outros					
Tratamento de água: () filtrada () fervura () cloração () sem tratamento () Outros					
Forma do armazenamento da água: () Caixa D'água () tambor () não armazena () outros					
Energia Elétrica: () Relógio próprio () sem relógio () relógio comunitário () vela/lamparina/lampião					
Esgotamento sanitário: () rede pública () fossa rudimentar () fossa séptica () vala () céu aberto					
Destino do Lixo: () coletado () queimado () enterrado () céu aberto () outros					
7. MORADIA ANTERIOR					
Onde morava anteriormente?					
Qual(is) motivo(s) levou(aram) a sair do local que antes moravam?					

Cacoal/RO ____ de _____ 2017.